




3 1761 11638433 0

CA1
RG 55
-75F26

GOVT



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

71 RG 55

75 F 20

Government
Publications

8

federal provincial relations in the field of consumer protection

Louis J. Romero

LIBRARY
FEB 17 1977
UNIVERSITY OF TORONTO



prepared for CONSUMER RESEARCH COUNCIL
Ottawa, Canada

CONSUMER RESEARCH COUNCIL

The Consumer Research Council carries out independent research of relevance to the consumer. It is funded by the Canada Department of Consumer and Corporate Affairs.

CHAIRMAN

Michael J. Trebilcock
Faculty of Law
University of Toronto

MEMBERS

Jean-Louis Baudouin
Faculty of Law
Université de Montréal

Karl J. Dore
Faculty of Law
University of New Brunswick

Gilbert B. Reschenthaler
Faculty of Business Administration and Commerce
University of Alberta

Richard E. Vosburgh
Department of Consumer Studies
University of Guelph

Jacob S. Ziegel
Faculty of Law
University of Toronto

This research paper was commissioned by the Consumer Research Council, but the views expressed herein are those of the author and do not necessarily reflect the views of the Members of the Council.

FEDERAL-PROVINCIAL RELATIONS IN THE FIELD OF CONSUMER PROTECTION

by

**Louis J. Romero
Associate Professor
College of Law
University of Saskatchewan**

**Prepared for
CONSUMER RESEARCH COUNCIL
Ottawa, Canada**

October 1975

Published by:

Consumer Research Council
P.O. Box 94, Station "A"
Ottawa, Ontario
K1N 8V1

CONSUMER RESEARCH COUNCIL CONSEIL DE RECHERCHE EN CONSOMMATION

MESSAGE FROM THE CHAIRMAN

The Consumer Research Council was instituted in 1974 as part of a reorganization of the functions of the Canadian Consumer Council. Funded by the Department of Consumer and Corporate Affairs as an independent research body, the Consumer Research Council has operated under the following terms of reference:

1. to advise the Minister and the Department of Consumer and Corporate Affairs on consumer research activities which are being carried on in Canadian universities and elsewhere, and on the available sources of research on particular consumer problems;
2. to review research proposals in the field of consumer affairs; and
3. to commission research on consumer affairs, to provide assessments of completed research projects, and decide on their publication and distribution to the public and presentation to the Minister.

During the first year of the Council's operations, a stock-taking was made of research on consumer issues currently being undertaken in Canada. Outlook papers were commissioned and seminars held to assist in the development of future research priorities. In 1975, with a budget of \$145,000, a series of research studies was commissioned in the following areas:

The professions

Redress mechanisms

Federal-provincial relations in the field of consumer protection

Product information preferences of consumers

Consumer interest in Canadian food policy

Access to government information

Business as an interest group in Canada: the case of competition policy, 1971-1975

The administration and enforcement of the Combines Investigation Act, 1960-1975

Consumer credit billing practices

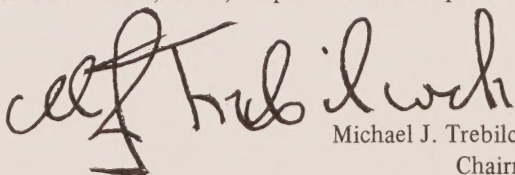
Comparative advertising in Canada

Methodologies for measuring the effectiveness of consumer protection programs

Consumer co-operatives in the Maritimes

These studies are now being reviewed for publication by the Council.

Future activities of the Council were suspended in March, 1976, as part of current policies to reduce government spending.



Michael J. Trebilcock
Chairman

December, 1976.

TABLE OF CONTENTS

	Page
CHAPTER I	
GROWTH OF CONSUMER PROTECTION LEGISLATION AND AGENCIES	1
CHAPTER II	
THE B.N.A. ACT AND CONSUMER PROTECTION	5
A. Some Principles Used to Decide on The Constitutionality of Legislation	5
B. Consumer Credit and the Constitution	10
1. The Barfried Enterprises Case	10
2. The Time-Price Doctrine	15
C. The Constitutionality of the Trade Practices Legislation and the New Provisions of the Combines Investigation Act	17
1. Initial Validity of Provincial Trade Practices Legislation	18
2. Initial Validity of the New Sections of the Combines Investigation Act	22
3. Possible Overlap of Federal and Provincial Legislation	28
4. Possible Conflict Between Federal and Provincial Legislation	31
CHAPTER III	
MECHANISMS AND PRESENT STATE OF FEDERAL-PROVINCIAL RELATIONS IN THE FIELD OF CONSUMER PROTECTION	35
A. Formal Conferences	35
B. Informal Contacts	37
C. Present State of Federal-Provincial Relations	37
CHAPTER IV	
REASONS FOR IMPROVEMENT OF FEDERAL-PROVINCIAL RELATIONS AND PROPOSALS FOR NEW MACHINERY	43
A. Reasons for Improving Relations	43
B. Proposals for New Machinery for Federal-Provincial Relations	46
C. Possible Accomplishments in Federal-Provincial Relations	48
1. Improvement of Communications	49
2. Improvement of Co-ordination	49
CONCLUSION	53
FOOTNOTES	55
BIBLIOGRAPHY	73

PURPOSE AND SCOPE OF THIS PAPER

Since the middle sixties the federal and provincial governments in Canada have become quite active in the field of consumer protection. During the initial period of growth of consumer protection legislation and programs, there were sufficient areas and consumer needs to engage the separate activities of both levels of government. But with the continued growth in the number of statutes and consumer services, the possibility of duplication of effort and conflict between both levels of government has increased considerably.

The purpose of this paper is to explore the many problems that arise from the division of jurisdiction to deal with consumer protection between the federal and provincial governments, and to discuss ways in which many of these problems could be dealt with.

Chapter one of this paper describes in some detail the growth of federal and provincial consumer protection legislation and programs during the last fifteen years. The description contained in that chapter is complemented by the materials contained in the appendix* to this paper where I have collected the organizational charts and latest budgets of the different consumer affairs departments, as well as lists of the Acts they administer.

The overlap and possible conflict of the consumer protection activities of the federal and provincial governments is due in part to the fact that both levels of government have jurisdiction to be active in the field of consumer protection, and our courts have not provided clear guidelines for the division of the field.

Chapter two of this paper starts with some basic and well settled principles of constitutional law and it proceeds to an analysis of the jurisdiction of both levels of government to pass legislation dealing with consumer credit and unfair trade practices. This analysis leads to the conclusion that when our courts have attempted to give to one level of government exclusive jurisdiction to deal with a certain subject, they have not succeeded in giving clear guidelines as to the extent and limits of the exclusive jurisdiction. More often our courts have allowed both levels of government to pass legislation dealing with the same subject matter. This has increased the possibilities of overlapping, duplicative and conflicting legislation and programs.

Chapter three analyzes and evaluates the mechanisms and procedures which have been used in the past by both levels of government in order to co-ordinate their consumer protection activity.

Chapter four contains some proposals for new machinery aimed at increasing the communication, co-ordination and co-operation between federal and provincial officials in charge of consumer protection. The chapter concludes with a discussion of several ways in which federal-provincial co-ordination and co-operation could take place in the future.

* Available on request.

CHAPTER I

GROWTH OF CONSUMER PROTECTION LEGISLATION AND AGENCIES

For several centuries the common law and civil law in force in the Canadian provinces and federal and provincial statutes have contained principles and rules dealing with consumer protection. But the late 1960's and early 1970's witnessed an enormous growth in the number of statutes directly aimed at protecting the Canadian consumer.¹

After 1964 several provincial legislatures passed different versions of *Unconscionable Transaction Relief Acts*.² In 1967 and 1968 several provinces enacted legislation aimed at controlling direct sellers³ and at regulating the disclosure of the cost of consumer credit and associated credit problems.⁴ Since then we have seen provincial legislation dealing with such diverse subjects as prohibition of cut-off clauses⁵ and disclaimers on implied warranties in sales contracts,⁶ pyramid sales,⁷ collection practices,⁸ credit reporting,⁹ automobile dealers,¹⁰ mortgage brokers,¹¹ unfair trade practices¹² and travel services.¹³

At the federal level a number of legislative developments have taken place since 1964: regulations have been passed under the *Bank Act*¹⁴ requiring the disclosure of interest charged in bank loans. A new part entitled "Orderly Payment of Debts" has been added to the *Bankruptcy Act*.¹⁵ A new part dealing with consumer notes has been added to the *Bills of Exchange Act*.¹⁶ A new section dealing with the publication of false advertisements has been added to the *Combines Investigation Act*¹⁷ and, at the moment of writing, all the sections of that Act dealing with advertising and trade practices are being amended and expanded.¹⁸ In addition the federal Parliament has passed legislation dealing with motor vehicle safety,¹⁹ hazardous products,²⁰ and packaging and labelling.²¹

Several factors have contributed to this growth of consumer protection legislation. One has been the progressive realization by federal and provincial legislators that the growth in consumer credit and personal consumption which has taken place since the Second World War has brought with it a considerable increase in the number of consumer problems.

The awareness of these problems was increased by a number of legislative hearings and the preparation of reports on different consumer problems, which took place during the sixties.²² The law which through centuries had been developed by the judges and legislatures was not considered adequate to deal with the new problems faced by consumers, and this led to the passing of new legislation aimed at dealing with a number of specific consumer problems.

A second factor accounting for the growth of consumer protection legislation has been the realization by politicians that consumer protection is a popular subject which keeps them in the public's eye at a fraction of the cost of other government programs, such as those dealing with highways, housing or welfare. A third factor contributing to the growth of consumer protection legislation has been the tendency of provincial officials and politicians to emulate one another. When one province introduced a bill or passed an Act dealing with consumer protection, other provinces have often been eager to follow the precedent by introducing or passing in their own legislatures exact copies or slightly changed versions of the original legislation.²³

Contemporaneously with this growth of consumer legislation in the sixties, some concern was shown at various levels about the co-ordination of different government programs which in separate ways were dealing with consumer protection.

In July 1966 the federal government requested the Economic Council of Canada

In the light of the government's long-term economic objectives, to study and advise regarding: (a) the interests of the consumer particularly as they relate to the functions of the department of The Registrar General: . . .²⁴

The Economic Council of Canada released an interim report in July 1967 which among other things stated:

[The] function of protecting and enhancing the consumer interest is widely diffused throughout the federal government, reflecting a piecemeal and *ad hoc* development of programs in the past. At the present time a lack of co-ordination between work of different departments and gaps in consumer protection are evident in several areas. The recommendations which follow are designed both to close these gaps and to lead to a more efficient administration of consumer programs through improved co-ordination of functions.²⁵

As a consequence of this report, the former Department of the Registrar General was transformed into the new Department of Consumer and Corporate Affairs.²⁶

With the exception of Ontario, provincial governments took some time to co-ordinate and consolidate the various consumer programs pursued by their different departments. For several years some of the new consumer protection statutes passed after 1964 were administered by the provincial Departments of the Attorney General or the Departments of the Provincial Secretary.

In Ontario following the recommendations of the Select Committee of the Ontario Legislature on Consumer Credit,²⁷ which had been studying its subject for more than two years, *An Act to Provide for the Duties of the Consumer Protection Bureau*²⁸ was introduced in 1966 along with the *Consumer Protection Act*.²⁹ A new Department of Financial and Commercial Affairs was inaugurated on November 24, 1966, and it embraced consumer protection as one of its main functions. Manitoba opened its Department of Consumer and Corporate Services in 1970, Saskatchewan established a Department of Consumer Affairs in 1972, while British Columbia and Alberta established their respective departments in the middle of 1973.³⁰

I have included in the appendix* to this paper an organizational chart for each of the provincial and federal Departments of Consumer Affairs as well as the departments' estimates of expenditure for the financial year 1975-76. A number of observations may be derived from a study of the materials contained in this appendix. In the first place there is considerable difference in the structures of the provincial departments. Some of them such as those of Alberta, Manitoba, Ontario and Quebec deal both with consumer and corporate affairs like their federal counterpart, while other departments such as those of British Columbia and Saskatchewan deal only with consumer matters.

There is considerable difference in the responsibilities of the different departments; for example, the Manitoba Department is responsible for the office of "the rentals man", the British Columbia Department administers the Cemeteries Act, while the Saskatchewan Department is responsible for a program dealing with the status of women. Because of the

* Available on request.

heterogeneous nature of the different departments it is difficult to draw many conclusions from a comparison of the size of the different budgets. It is important to observe the commitment of the federal government to consumer protection, as shown by the allocation of \$22.3 million to the Consumer Affairs Program out of a total budgetary estimate of \$52.8 million for the Department of Consumer and Corporate Affairs. These figures should be compared with 1975-76 estimates of \$2.56 million for the British Columbia Department of Consumer Services, and \$2.38 million for the Business Practices Division of the Ontario Ministry of Consumer and Commercial Relations.

Another significant difference which will appear from an analysis of the budgets of the departments, as well as from the list of legislation for which they are responsible, is the different emphasis placed on enforcement and administration of consumer protection programs by the different provinces. Some provincial governments are willing to spend sufficient money to hire personnel and to be active in the different areas of consumer protection, while the budgets of other departments when compared with their legislative responsibilities indicate that the officials must be overworked and that the degree of enforcement of consumer legislation must vary considerably from province to province.

The efforts of the federal and provincial departments are mainly aimed at the enforcement of consumer legislation, handling of consumer complaints and consumer education. The enforcement function is discharged through prosecutions under the Acts, and at the provincial level through the licensing and bonding of certain merchants and their employees. Consumer complaints are handled by officers who normally attempt to provide mediation services. The consumer education function is basically discharged through the preparation of literature for distribution among consumers and public speaking engagements of officials of the department.

Until recently there have been enough problems in the field of consumer protection to accommodate the simultaneous increase of federal and provincial activity in the area. But the sheer growth in recent years of the consumer protection endeavors of both levels of government has been such that their activities have begun to overlap and this has increased the likelihood of duplication and the need for co-ordination. At the same time the competition between the federal and provincial departments for control of the new area into which they could expand has become keener. These problems have been increased by the absence of clearly defined constitutional guidelines which could separate the areas of responsibility of the two levels of government.

CHAPTER II

THE B.N.A. ACT AND CONSUMER PROTECTION

The proliferation of consumer protection legislation and agencies described above has taken place against the background of the distribution of powers contained in the *British North America Act*.³¹ The federal and provincial governments have passed legislation, set up programs and hired employees to work in those areas where they have claimed to have jurisdiction to pass laws. Some understanding of the constitutional rules dealing with the division of legislative powers and their ambiguities is necessary in order to appreciate present and future problems of federal-provincial relations in the area of consumer protection.³²

An initial point to keep in mind in a discussion of the Canadian constitution is that the fathers of Confederation rejected a unitary form of government for the new Dominion and instead adopted a federal one. According to D.V. Smiley:

[T]here would be broad agreement among constitutional scholars that a federal constitution has these characteristics:

1. The totality of governmental powers which can legally be wielded within a territory are divided by a written constitution between a central and two or more regional governments.
2. Those parts of the constitution which delineate governmental powers are not subject to interpretation or amendment by the unilateral action of either level of jurisdiction.
3. At least one of the legislative chambers of the federal government is chosen by popular election.
4. Individual residents of the federation are directly subject to the laws of both the central and the regional governments.³³

Many of the problems discussed in this paper arise from the very nature of our constitution that requires a division of legislative and administrative powers between the federal and provincial governments.

In this chapter, I will commence by discussing some well-established principles of constitutional law applicable to the division of powers between the federal and provincial governments. I will then proceed to analyse this division of powers in two areas of consumer protection where new legislation is being introduced at the moment of writing, i.e., consumer credit and trade practices.

A. SOME PRINCIPLES USED TO DECIDE ON THE CONSTITUTIONALITY OF LEGISLATION

As stated by the Special Joint Committee of the Senate and House of Commons on the Constitution of Canada:

Federal states exist because there is a political will to unite for certain purposes and to remain apart for others. Consequently one of the most complex aspects of a federal constitution is the division of powers between central and local authorities in a manner which will reflect the political will and political reality.³⁴

A division of powers between the two levels of government is an essential feature of a federal constitution. It is this basic fact of divided jurisdiction which raises many of the frustrations and challenges of federal-provincial relations in Canada. In constitutional disputes the argument has often been advanced that in order to deal in a comprehensive and effective manner with a certain problem, all the powers to deal with it should lie in one level of government. This type of argument, which often has considerable strength from an administrative point of view, strikes at the basic federal nature of our constitution. As Duff, J. stated in one of his judgments:

The argument that because the Dominion has authority to legislate in relation to this subject, in several, it may be many, aspects, it therefore has authority to appropriate the whole subject to itself, is one which in various forms has been often advanced, and always rejected. It really amounts to this, that it would have been simpler and more convenient if the subject had in terms been committed to exclusive jurisdiction of the Dominion Parliament.³⁵

The compromise reached by the fathers of Confederation between the need for unity and the need to maintain the diversity of the different provinces was crystallised in sections 91 and 92 of the *British North America Act*. These two sections purported to allocate between the federal parliament and the provincial legislatures the powers to pass legislation. This apportionment was made by the inclusion in section 91 of twenty-nine categories in relation to which Parliament could pass legislation, and the inclusion in section 92 of sixteen categories in relation to which the provincial legislatures could pass laws.

In section 91 the Parliament of Canada is first given a general power "to make Laws for the Peace, Order and Good Government of Canada." The section goes on to provide that the general power is "in relation to all matters not coming within the classes of subjects by this Act assigned exclusively to the legislatures of the provinces." It then enumerates thirty-one³⁶ specific heads of exclusive federal power among which are included the powers to legislate with respect to the regulation of trade and commerce,³⁷ banks and banking,³⁸ weights and measures,³⁹ bills of exchange and promissory notes,⁴⁰ interest,⁴¹ bankruptcy and insolvency,⁴² patents and copyrights,⁴³ and criminal law.⁴⁴

Section 92 of the *B.N.A. Act* gives the provinces the exclusive power to legislate in respect of sixteen heads of power among which are property and civil rights,⁴⁵ local works and undertakings,⁴⁶ administration of justice in the province,⁴⁷ and matters of a merely local or private nature in the province.⁴⁸

The provincial power to legislate on matters of property and civil rights can be considered the general provincial power,⁴⁹ parallel to the general federal power to pass legislation for the Peace, Order and Good Government of Canada. As Professor Lederman has recently reminded us,⁵⁰ the words "property and civil rights" had a well-settled meaning at the time of Confederation. This expression had been used in the *Quebec Act* of 1774⁵¹ to include all the private civil law of the province of Quebec. The enumeration of specific federal heads in section 91 was aimed at detracting from the wide meaning of the expression "property and civil rights."

Under our Constitution any new piece of federal consumer legislation will have to be justified as falling within one of the thirty-one heads of power of section 91, while any provincial statute will have to be validated as falling within one of the sixteen heads of power of section 92. As the history of constitutional litigation extending for more than a century indicates, the

application of the two lists of powers to new legislation passed since 1867 has not been an easy task. In 1940 the Rowell-Sirois Report stated:

No amount of care in phrasing the division of powers in a federal scheme will prevent difficulty when the division comes to be applied to the variety and complexity of social relationships. The different aspects of life in a society are not insulated from one another in such a way as to make possible a mechanical application of the division of powers. There is nothing in human affairs which corresponds to the neat logical divisions found in the Constitution. Therefore, attempts to exercise the powers allotted to the Constitution frequently raise questions as to its meaning in relation to particular circumstances.⁵²

For over a century Canadian courts and the Privy Council have grappled with the problem of characterising or classifying federal and provincial statutes as falling within one or more of the heads of section 91 or section 92 of the *B.N.A. Act*. Almost all statutes passed by Parliament or the legislatures have several facets, aspects or characteristics which could allow them to be classified in principle both under the heads of power of section 91 and section 92.⁵³

For example, in 1943 the Saskatchewan Legislature passed a statute entitled *The Moratorium Act*.⁵⁴ This statute attempted to deal with some of the economic hardships which residents of the province could suffer because of their dependence on agriculture. The Saskatchewan Act empowered the Lieutenant-Governor in Council to postpone the payment of debts or to prohibit any form of process or civil suit to enforce those debts, for a maximum period of two years. These powers could be exercised to deal with certain areas of the province affected by a bad crop or with the financial problems encountered by a single individual. When the constitutionality of the Act was challenged⁵⁵ the lawyer acting for the federal government argued that the Saskatchewan statute dealt with insolvency, one of the specific heads of power given to the Dominion under section 91, and therefore was *ultra vires* the Saskatchewan legislature. On the other hand the lawyers for the province argued that the statute dealt with the relationship between debtor and creditor, a matter which fell under property and civil rights. As the statute dealt with the power to sue in the province, it was also contended that it fell within another head of section 92, i.e., the administration of justice in the province. As the Act dealt with the specific problems of the agricultural community, it was also argued that it was a matter of a merely local or private nature in the province.⁵⁶

Another statute which could have been initially classified under different heads of provincial and federal power was the *Ontario Securities Act*.⁵⁷ This Act prohibited the furnishing of false information in a prospectus, and provided certain penalties to be applied to violators. The Criminal Code contained some provisions punishing the making of or publishing of false statements in a prospectus.⁵⁸ The Supreme Court of Canada was asked to decide whether the Ontario statute was unconstitutional as dealing with criminal law, one of the exclusive legislative powers given to Parliament under section 91, or whether it merely dealt with matters of property and civil rights in the province.

In order to solve the problems of conflicting characterization of statutes, the courts have developed a series of principles and rules of varying degrees of refinement and subtlety. Professor Lederman has explained some of the judicial techniques used to classify a particular statute, in the following manner:

The first step towards solution is to construe the challenged statute itself carefully to be sure of having determined its full meaning, that is, the full range

of features by any one of which or by any combination of which it may be classified. A rule of law expresses what should be human action or conduct in a specified factual situation, hence the consequences of observing and enforcing the rule are among its vital aspects of meaning. As Lord Maugham said in the *Alberta Bank Taxation Case* of 1939, in a case of difficulty one must look at the effects of the legislation: "For that purpose the Court must take into account any public general knowledge of which the Court would take judicial notice, and may in a proper case require to be informed by evidence as to what the effect of the legislation will be." Unless this is done, the classification process might well be purely formal or grammatical.

In any event, having thus determined the full range of features of the challenged statute, we find the usual situation, that federal aspects and provincial aspects are both present and compete to control characterization of the statute for purposes of determining the power to enact it. To resolve this competition, the courts must now assess the relative importance of the respective federal and provincial features of the statute in contrast one with the other. Accordingly, criteria of relative value enter the picture. If the judges find a clear contrast, if for instance they deem the federal aspects clearly more important than the provincial ones, then the conclusion is that power to pass the statute is exclusively federal. For the purpose of distributing legislative power then, the challenged statute is decisively classified by its leading feature, by its more important characteristic, by its primary aspects, by its pith and substance. These are synonymous phrases. And if, on the other hand, the provincial features are deemed clearly more important than the federal ones, the power to pass the law in question is exclusively provincial. In this way exclusive power can be assigned to the federal parliament or provincial legislature in spite of the purely logical ambivalence of the challenged statute because of its different aspects.

But, what if the contrast between the federal and provincial features respectively of the challenged law is not so sharp that one can be selected as the leading feature? What if both seem to be leading features? Take, for example, a law making dangerous driving of automobiles an offence with penalties. Because of its power over the civil right to drive and over highways as local works, it is important that a provincial legislature be able to pass such a law in aid of its responsibility for the safe and efficient circulation of traffic on the highways. But likewise it is important that the federal parliament under its general criminal law power should be able to pass such a law in aid of its responsibility to forbid and punish grave and dangerous anti-social conduct of all kinds.

In these circumstances, federal and provincial laws are permitted to operate concurrently, provided they do not conflict in what they prescribe for the persons subject to them. In the words of Lord Dunedin, two propositions are established: "First, that there can be a domain in which provincial and Dominion legislation may overlap, in which case neither legislation will be *ultra vires*, if the field is clear; and secondly, that if the field is not clear, and in such domain the two legislations meet, then the Dominion legislation must prevail.

To sum up, for a concurrent field to be found by interpretation, the following conditions must obtain: (1) the provincial and federal categories of power concerned must overlap logically in their definitions; (2) the challenged law must be caught by the overlap, that is, it must exhibit both provincial and federal aspects of meaning; and (3) the provincial and federal aspects of the challenged law thus manifest must be deemed of equivalent importance or value.⁵⁹

The result of the two possible approaches to characterization of a statute has been summarized elsewhere by Professor Lederman in the following manner:

In the course of judicial decision on the British North America Act, the judges have basically done one of two things. First they have attempted to define

mutually exclusive spheres for federal and provincial powers, and they have had considerable though partial success in doing this. But, where mutual exclusion did not seem feasible or proper, the courts have implied concurrency of federal and provincial power in the overlapping area, with the result that either or both authorities have been permitted to legislate, provided in the latter event that their statutes did not in some way conflict one with the other in the common area.⁶⁰

By using the first approach the Supreme Court of Canada held⁶¹ that the leading feature of the *Moratorium Act* of Saskatchewan was that it dealt with insolvency, an exclusive head of power conferred on the federal government by section 91(21) of the *B.N.A. Act*. As the power to pass statutes in the field of insolvency was exclusively federal the Saskatchewan statute was *ultra vires* and therefore invalid.

By applying the second judicial technique described by Professor Lederman above, the Supreme Court of Canada held in *Smith v. The Queen*⁶² that securities regulation was a concurrent field, and, as the provisions of the *Ontario Securities Act* and the *Criminal Code* did not conflict, they were permitted to operate concurrently in the same area.

The judicial techniques described above are not magic formulae leading us to easy solutions to the problem of characterization of legislation. We are still faced with the difficulty of deciding when to apply the first technique and conclude that the impugned statute has a predominant aspect, and when to apply the second one and conclude that the provincial and federal aspects are equally strong. In addition, even if we conclude that a certain statute has a predominant aspect, we may disagree as to which aspect is the strongest, i.e., the federal or provincial one.

The difficulty of this whole process is illustrated by a recent Quebec decision on the constitutionality of provincial consumer protection legislation. In *Kelloggs v. Attorney General of Quebec*⁶³ the Quebec Court of Appeal split two to one, the majority holding that the provincial regulations had a predominant federal feature while the minority held that the provincial features were the most important ones.

The issue in that case was the constitutional validity of regulations passed under the *Quebec Consumer Protection Act*⁶⁴ which prohibited the use of cartoons on television programs aimed at children.⁶⁵ Two of the judges of the Quebec Court of Appeal concluded that the main feature of the impugned regulations was the control of the contents of television advertising and that the jurisdiction to legislate and pass regulations in this field was exclusive to the federal government.

Turgeon J.A. wrote a dissenting judgment in which he upheld the validity of the provincial regulations. According to him the regulations dealt with the use of cartoons in all types of media, not only television. Therefore, the main feature of the regulations was the protection of a certain group of consumers in the province, and not the regulation of the contents of television programs.

Unfortunately the majority did not articulate many reasons why the total control of television advertising should be the exclusive prerogative of the federal government. It merely relied on a previous judgment which had held that Parliament had the power to regulate the

intellectual content of television.⁶⁶ But that case had not held that, in the proper exercise of the powers granted under section 92 of the *B.N.A. Act*, the provinces could not regulate television advertising. In fact, the provinces have been regulating television advertising of liquor for years, and several previous cases have held the provinces had the power to do so.⁶⁷

Some other reasons could have been advanced by the majority in support of their conclusion. In the first place the federal regulation of broadcasting in Canada has been justified by the general power of Parliament to pass laws for the peace, order and good government under section 91.⁶⁸ In other fields where the federal jurisdiction has been based on the same general power the provincial jurisdiction has been completely excluded.⁶⁹ But these are old cases decided before the Supreme Court of Canada expanded the concurrent field doctrine which allows federal and provincial legislation to overlap. The same results would have been achieved by use of the doctrine that upholds the paramountcy of the federal legislation in case of conflict with a provincial Act.⁷⁰

It could have been argued that broadcasting was an indivisible undertaking which because of the very nature of the television industry should be subjected to exclusive federal regulation. But, arguably, the Quebec regulations in question were not aimed at control of broadcasting in the province; they had an incidental effect on television advertising, but they seemed to be aimed at the attainment of a valid provincial goal.⁷¹

B. CONSUMER CREDIT AND THE CONSTITUTION

We saw in chapter one that in the 1960's most Canadian provinces passed legislation requiring lenders and vendors to disclose the cost of credit both on a percentage basis and in dollars and cents.⁷² The Speech from the Throne read on September 30, 1974, indicated the intention of the federal government to introduce amendments to some of the federal Acts which regulate interest.⁷³ The federal government's plans were explained by the Minister of Consumer and Corporate Affairs in a speech delivered on April 28, 1975, wherein he stated:

So, as a first step, we hope to bring about a standard system of disclosure of annual interest rates. This system will apply to every lender for the protection of every borrower . . . and to every transaction, ranging from mortgages to finance company loans to retail credit transactions . . . when I say credit, by the way, I refer to cash loans, charge accounts or any transaction where the consumer winds up owing money.⁷⁴

This new initiative of the federal government raises important issues in the area of constitutional law and federal-provincial relations. What are the bases for the federal and provincial powers to pass legislation dealing with consumer credit? How far can the federal and provincial governments go in passing legislation in this area?

1. The Barfried Enterprises Case

Section 91(19) of the *B.N.A. Act* assigns to Parliament the exclusive power to pass legislation dealing with interest. Based on this head of power Parliament first passed the *Interest Act* in 1880 and the *Small Loans Act* in 1906. Before 1963 a few provinces had adopted some provisions of the English *Money Lenders Act*,⁷⁵ which allowed the courts to open and rewrite certain loan contracts "where the cost of the loan is excessive and the transaction is harsh and unconscionable." The remaining provinces had not been too enthusiastic about the adoption of this type of legislation, for they held considerable doubt about its constitutionality. After all, the

Unconscionable Transaction Relief Act was a provincial Act which appeared to deal with usurious rates of interest, while interest was one of the heads of federal legislative power under section 91 of the *B.N.A. Act*. From a mere reading of the Ontario statute⁷⁶ it seemed obvious that the legislative draftsmen had been aware of the constitutional problems. The use of the impressive label “unconscionable transactions” appeared to be aimed at accomplishing a double objective: to avoid the use of the word “usury” and to characterize the Act as one dealing with safe provincial matters – unconscionability and contracts. For the same reason the statute avoided the use of the word “interest” as much as possible and in its place it used the expression “cost of the loan” which was neutral from a constitutional point of view.

All these doubts were set aside in 1963 when the Supreme Court of Canada upheld the validity of the provincial legislation in the *Barfried Enterprises*⁷⁷ case, which allowed the provinces to regulate contracts of loans and expanded their jurisdiction to pass legislation dealing with consumer credit.

The facts giving rise to the Barfried case were quite simple. In 1959 a Mr. R.D. Sampson issued a mortgage for \$2,250 in favour of Barfried Enterprises Ltd., as security for a loan for that amount. The rate of interest to be paid by Mr. Sampson was a mere 7 per cent, but in addition he was required to pay the lenders in advance a bonus of \$750 and a commission of \$67.50. The sum actually received by Mr. Sampson was \$1,432.50 while he was required to repay \$2,250. Mr. Sampson applied for and was granted relief under the *Unconscionable Transactions Relief Act*,⁷⁸ but on appeal the Act was declared unconstitutional in a unanimous decision of five judges of the Ontario Court of Appeal.⁷⁹ This decision in turn was overruled by the Supreme Court of Canada. In the Supreme Court a majority of five judges upheld the validity of the Ontario statute, while two other judges dissented.⁸⁰ The reasons for the majority are contained in a judgment delivered by Judson J. for himself and three other judges; Cartwright J. while agreeing with the decision of the majority gave reasons of his own.

The judgment of the Supreme Court of Canada in the Barfried Enterprises case, while the most important constitutional law case in the area of consumer protection, is extremely difficult to understand and its effect on the distribution of legislative powers remain unclear. The case has been discussed at length elsewhere,⁸¹ but some understanding of this decision is necessary to appreciate the present constitutional confusion in the field of consumer credit. In the pages that follow I will discuss the judgment of the majority by dealing with the possible avenues of analysis which were open to the Supreme Court before reaching a decision on the case. In doing this I will follow Professor Lederman’s explanation of the judicial techniques used to characterize an impugned statute.⁸²

After construing the Ontario Act and determining all its features, the Supreme Court of Canada could have reached one of two basic conclusions: one would have been that the challenged statute had a predominant aspect, a leading feature, while the other conclusion would have been that the provincial and federal features of the Act were equally important.

If the first conclusion had been reached and the predominant feature was provincial, the Ontario statute would have been held *intra vires*, while if the federal aspect was the predominant one, the Ontario Act would have been unconstitutional.

On the other hand if the second conclusion had been reached and the court was unable to select a leading feature, the provincial Act would have been held valid as long as it did not conflict with a federal statute.

If the court had reached the second conclusion, i.e., if it had held that a provincial Act had equally important federal and provincial aspects the majority would have had to deal with a difficult problem, i.e., the conflict between the provincial Act in question and a federal Act. Section 2 of the *Interest Act*⁸³ states as follows:

2. Except as otherwise provided by this or by any other Act of the Parliament of Canada, any person may stipulate for, allow and exact, on any contract or agreement whatsoever, any rate of interest or discount that is agreed upon.

As the two dissenting judges stated,⁸⁴ even if the provincial Act had original validity, there was a direct conflict between section 2 of the federal Act and section 2 of the provincial Act. *The Interest Act* permitted any person to stipulate and exact any rate of interest or discount, while section 2 of the provincial Act allowed a court to change the stipulated rate of interest and prevented the recovery of the interest or discount originally agreed upon.

I would suggest that it was the desire to avoid this conflict in order to save the provincial legislation that led Judson J. to adopt the first conclusion by holding that the Act had a predominant provincial aspect.

But not all the difficulties were over. How could the court hold that the provincial aspect (contracts) of the Ontario statute was more important than the federal aspect (interest), when in fact the Act gave the judges the power to reopen and rewrite a money lending contract? The Ontario Act defined "cost of the loan" as including "interest, discount, subscription, premium, dues, bonus, commission, brokerage fees and charges."⁸⁵ Were not all these items part of the interest charged for the loan and, therefore, was not the federal aspect of the Act at least as important as the provincial one? The predominance of the provincial aspect of the Act was assured by the court's adoption of a very narrow definition of interest. If, as the court held, bonuses, commissions, fees, charges, etc., were not interest, the federal aspect of the statute was minimal, the provincial aspect was predominant, and therefore the Act was constitutional. As a result, the Supreme Court of Canada concluded that the *Unconscionable Transactions Relief Act* was constitutional as dealing basically with contracts, that the word "interest" in section 91(19) of the B.N.A. Act referred only to charges which accrue from day to day, and that it did not cover bonuses or most of the other items included in the definition of "cost of loan" in the Ontario Act.

What were the consequences of this decision of the Supreme Court of Canada? In the first place, the emphasis placed by the court on the contractual aspect of the Ontario Act has encouraged the provinces to pass legislation dealing with contracts notwithstanding that the provincial Acts may have an incidental effect on areas of federal jurisdiction. The judgments of the majority recognized and stressed the wide constitutional powers of the provinces under "property and civil rights" to pass consumer protection legislation. Referring to the *Unconscionable Transactions Relief Act* Judson J. stated:

The Act deals with rights arising from contract and is prima facie legislation in relation to civil rights and, as such, within the exclusive jurisdiction of the province under section 92(13). Is it removed from the exclusive provincial legislative jurisdiction by section 91(19) of the Act, which assigns jurisdiction over interest to the federal authority? In my opinion, it is not legislation in relation to interest but legislation relating to annulment or reformation of contract on the grounds set out in the Act, namely, (a) that the cost of the loan is excessive, and (b) that the transaction is harsh and unconscionable. The wording of the statute indicates that it is not the rate or amount of interest

which is the concern of the legislation but whether the transaction as a whole is one which it would be proper to maintain as having been freely consented to by the debtor. If one looks at it from the point of view of English law it might be classified as an extension of the doctrine of undue influence. As pointed out by the Attorney General for Quebec, if one looks at it from the point of view of civil law, it can be classified as an extension of the doctrine of lesion dealt with in articles 1001 to 1012 of the Civil Code. The theory of the legislation is that the court is enabled to relieve a debtor, at least in part, of the obligations of a contract to which in all the circumstances of the case he cannot be said to have given a free and valid consent. The fact that interference with such a contract may involve interference with interest as one of the constituent elements of the contract is incidental. The legislature considered this type of contract as one calling for its interference because of the vulnerability of the contract as having been imposed on one party by extreme economic necessity. The court in a proper case is enabled to set aside the contract, rewrite it and impose the new terms.⁸⁶

Cartwright J. stated:

The *Unconscionable Transaction Relief Act* appears to me to be legislation in relation to Property and Civil Rights in the Province and the Administration of Justice in the Province, rather than legislation in relation to interest. Its primary purpose and effect are to enlarge the equitable jurisdiction to give relief against harsh and unconscionable bargains which the courts have long exercised; it affects, but only incidentally, the subject matter of interest specified in head 19 of section 91 of the British North American Act.⁸⁷

Another important consequence of this judgment is that it appears to give constitutional validity to provincial Acts dealing with the disclosure of the cost of consumer credit.⁸⁸ In the first place, the disclosure legislation can be characterized as legislation dealing with loan contracts. The Acts are concerned with the knowledge and consent of one of the parties to the contract, and they require fair disclosure of the terms before the contract is entered into. If the provincial legislation required the disclosure of "interest" in the very narrow sense ascribed to this term by Judson J., arguably this is a merely incidental effect of valid provincial legislation in relation to contracts. In addition when the legislation required the disclosure of bonuses, fees, and other financial charges which do not accrue periodically, it was dealing with matters which, according to the Barfried decision, are not interest and fall within the jurisdiction of the provinces.

In several Canadian provinces the officials in charge of enforcing the cost of credit disclosure legislation require banks to comply with the provincial Acts. Is the provincial legislation valid when it purports to regulate bank loans, in the face of disclosure regulations passed under the federal *Bank Act*?⁸⁹ Bank officials, for public relations reasons, may be unwilling to challenge the application of the provincial Acts to them; but it seems clear from a constitutional point of view that, at least in a case of conflict,⁹⁰ the federal disclosure provisions will prevail. In a case decided in 1894⁹¹ it was held that a provision of the *Bank Act* dealing with warehouse receipts was valid and prevailed over conflicting provincial legislation on the same subject. There was no doubt that the provincial legislation dealt with a matter falling within the head of "property and civil rights" but as the court stated,

[s.] 91 expressly declares that, "notwithstanding anything in this Act", the exclusive legislative authority of the Parliament of Canada shall extend to all matters coming within the enumerated classes; which plainly indicates that the legislation of that Parliament, so long as it strictly relates to these matters, is to be of paramount authority.⁹²

The Privy Council went on to hold that the word “banking” included in section 91(5) was “an expression which is wide enough to embrace every transaction coming within the legitimate business of the banker.” Therefore, it would appear that if the provincial disclosure legislation is ever challenged as conflicting with the regulations passed under the *Bank Act*, the latter regulations will prevail.

An interesting consequence of the decision of the Supreme Court of Canada in the *Barfried Enterprises* case was that it appeared to put in doubt the constitutional validity of the *Small Loans Act*⁹³ which had been in force for many years. Section 2 of the Act defines “cost” as follows:

“Cost” of a loan means the whole of the cost of the loan to the borrower whether the same is called interest or is claimed as discount, deduction from an advance, commission, brokerage, chattel mortgage and recording fees, fines, penalties or charges for inquiries, default or renewals or otherwise . . .

Since the Supreme Court of Canada held in the *Barfried* case that “interest” in the constitutional law sense did not include a bonus or other charges which do not accrue on a periodic basis, it would seem to follow that Parliament had no jurisdiction to deal with those items included in the definition of cost of a loan which do not fall within the narrow definition of interest.

Professor Jacob Ziegel has suggested that even after the decision in the *Barfried Enterprises* case it is still arguable that Parliament has the power to deal with bonuses and other charges as necessarily incidental to the effective exercise of its power to regulate interest.⁹⁴ However, the adoption of this argument by a court would amount to a virtual overruling of the *Barfried* case as it would use the “necessarily incidental doctrine” to allow Parliament to recover the jurisdiction it had lost to the provinces by virtue of the *Barfried* case. This, I would suggest, would be an improper application of the “necessarily incidental doctrine.” The *rationale* of this doctrine seems to be based on efficiency. In order to achieve the effective implementation of a legislative program by one of the levels of government, the doctrine allows it to exercise a minor and ancillary power originally allocated to the other level of government. The doctrine has never been applied to allow the wholesale assumption of plenary powers by a level of government in order to solve some of the difficulties of divided jurisdiction.⁹⁵

After considering the many uncertainties created by the *Barfried Enterprises* case it is interesting to note that the controversy which gave rise to the decision could have been solved by the application of the *Small Loans Act*. The definition of “loan” in section 2 of the Act stated that:

if after deducting all payments . . . made by the borrower to the money lender . . . the amount retained by the borrower is fifteen hundred dollars or less, the transaction or transactions shall be deemed to have resulted in a loan of the amount so retained by the borrower notwithstanding that normally a loan for a larger sum has been made.⁹⁶

As the amount advanced to Mr. Sampson was only \$1,432.50, this loan fell within the scope of the *Small Loans Act*. Mr. Sampson could have refused to make any payments beyond the amount actually advanced to him, plus the maximum amount of interest allowed by the *Small Loans Act*. If he was sued for the difference he could have argued illegality and relied on the *Small*

Loans Act as a defence. In the Proceedings of a Special Joint Committee on Consumer Credit, the Superintendent of Insurance stated:

Unfortunately, that loan never came to our attention until long past six months from the time it was made, and since action under the *Small Loans Act* must be taken by summary conviction, it has to be taken within six months of the making of the loan. Barfried Enterprises Ltd., of course, was an unlicensed lender.⁹⁷

Given the confused state of this area of constitutional law after the decision of the Supreme Court of Canada in the *Barfried Enterprises* case, it does not seem idle to speculate that we would be in a better position today if Mr. Sampson had relied on the *Small Loans Act* and avoided any further litigation. The decision of the Supreme Court of Canada has not provided any clear guidelines to the federal and provincial governments as to the extent and limits of their respective jurisdictions, and therefore it has increased both the likelihood of conflict between the two levels of government and the need for some kind of agreement to avoid this conflict.

2. The Time-Price Doctrine

As the facts in the *Barfried* case involved credit extended by a lender and not credit granted by a vendor, the Supreme Court did not need to deal with the validity of the “time-price doctrine.”⁹⁸ For many years it has been assumed in England, the United States and Canada that interest was charged only in cash loans, i.e., in money lending transactions *strictu sensu*, and not in conditional sales contracts or other time-sale agreements where the buyer was allowed to pay the price in instalments.

In 1827 the English Court of King’s Bench adopted this narrow interpretation of the word “interest” in a case dealing with the possible application of a usury statute.⁹⁹ Lord Tenterden C.J. stated:

The case which is now presented to the consideration of the court, arises out of the contract for the sale of an estate and not for the loan of money. The agreement was founded partly upon what was considered the present price of the estate and partly upon what was considered its price if paid for at a future date. The only difficulty has been occasioned by calling the difference between these two prices interest; but it is our duty to look, not at the form of the words but at the substance of the transaction . . . it appears to me that in substance this was a contract for the sale of the estate at the price of £ 20,800, to be paid by instalments. In that there was no illegality.¹⁰⁰

The expression “time-price” is derived from the rationalization contained in the judgment quoted above. A merchant is free to set any price he wants for his wares. He in fact sets two prices: one price for immediate payment in cash, and another price (“time-price”) if the buyer is going to have the benefit of paying in instalments over a period of time. The difference between the cash price and the time-price is not considered interest.

This doctrine has been applied both in England and the United States in order to confine usury legislation to loans of money and to avoid applying it to instalment sales. In Canada the distinction has been applied to the power of Parliament to pass legislation dealing with interest, and any Act based on that power has not been extended to cover time-sales contracts.

The following examples of the application of this doctrine may clarify its meaning. If a consumer borrows \$500 from a small loan company, this loan falls under the provisions of the

Small Loans Act,¹⁰¹ which sets a maximum rate of interest that can be charged on all loans under \$1,500. If the same consumer purchases some goods for \$500 from a department store, uses the credit facilities provided by the store and pays the purchase price over a period of time, the transaction is not considered to be a loan; it does not fall under the provisions of the *Small Loans Act* and there is no ceiling on the finance charges which the department store may exact. Let us assume now that a consumer buys some goods from a dealer who does not finance his own time-sales, and that the dealer assigns his conditional sales contract to a sales finance company. Any finance charges payable by the consumer to the finance company are not considered to be interest in a constitutional law sense, and are not subject to federal legislation dealing with interest.

As has often been stated,¹⁰² the distinction between the charges in a loan transaction and the charges in a time-sale transaction cannot be justified in economic terms. In both cases the consumer is paying what in economic terms amounts to interest; in the case of a time-sale the consumer has to pay interest on the amount of the sale price he is in fact borrowing. As the *Crowther Report* states:

Every acquisition of goods on credit is in essence two transactions rolled into one, namely a sale and a loan . . . where the finance of a vendor credit transaction is provided by a party other than the seller, the loan aspect is obvious . . . less evident is the case where it is the seller himself who extends credit, by agreeing to accept payment by installments. Here the sale and lending aspects are telescoped into one. The transaction appears to be a single transaction, but is in reality a sale for cash effected by means of a loan. This concept is fundamental. What the seller is doing is advancing money to pay himself the price, thereby converting the buyer's obligation *qua* buyer for the sale price into an obligation *qua* borrower to repay a loan.¹⁰³

The time-price doctrine has been applied for all these years not because of its conceptual necessity, but for functional and practical reasons. For centuries lender credit was the most important form of credit, and no need was felt to control financial charges in instalment sales. It was also much easier to enforce rate control in the case of loans than in the case of sales. In the case of a loan, it was easy to calculate the true rate of interest by relating the amount actually advanced by the lender to the total amount to be repaid by the borrower. In the case of cash sales, given the merchant's freedom to set the price of his goods, it was considerably easier to hide the financial charges by including them in the price of the goods. It is doubtful whether this difficulty in enforcing disclosure of cost of credit in time-sales contracts is encountered in modern days.¹⁰⁴ In the first place the financing of instalment sales to a great extent is no longer done by sellers but by sales finance companies which specialize in performing this economic function. Secondly, provincial authorities have been enforcing this type of disclosure for a number of years and it has not proven to be an impossible task.

No Canadian case has dealt with the application of the time-price doctrine to constitutional law. The doctrine has been followed in practice, and the federal statutes dealing with interest have not been applied to transactions involving vendor credit. It is a moot point whether the Supreme Court of Canada after narrowing down the concept of interest in the *Barfried Enterprises* case would be willing to confine it even more by limiting the meaning of interest and, consequently, the federal jurisdiction to financial costs in lender credit transactions.

Even if the time-price doctrine were to be upheld by the Supreme Court of Canada, could Parliament claim the power to pass legislation dealing with vendor credit as necessarily incidental

to the effective use of its powers to pass legislation in the area of lender credit? I think this would be an unreasonable use of the “necessarily incidental” doctrine. As Duff J. has stated:

[D]ivision of legislative authority is the principle of the British North America Act, and if the doctrine of necessarily incidental powers is to be extended to all cases in which inconvenience arises from such a division that is the end of the federal character of the union. That is not the true solution; the true solution lies as Lord Herschell said in the Fisheries case . . . in the exercise of good sense by the legislatures concerned.¹⁰⁵

The absence of a decision on the validity of the time-price doctrine adds to the present confusion in the area of consumer credit. Should the federal government limit its legislation to the area of lender credit? Should it deal in a comprehensive manner with all aspects of lender and vendor credit and incur the risks both of a constitutional challenge to its legislation and of alienating the provinces? Could an agreement be reached by the federal and provincial governments whereby the enforcement of uniform legislation is divided between both levels of government? These issues are canvassed in chapter 4 of this paper. For the moment I would like to stress that problems in federal-provincial relations arise from the very nature of a federal constitution which is based on a division of powers, from the interconnection of all aspects of life in a modern technological society, and from the difficulty or impossibility of drawing clear boundaries between the powers of the federal and provincial governments.

C. THE CONSTITUTIONALITY OF THE TRADE PRACTICES LEGISLATION AND THE NEW PROVISIONS OF THE COMBINES INVESTIGATION ACT

A new series of constitutional law problems of a different nature arises with regard to the legislation dealing with trade practices which is being passed by both the federal and provincial governments. At the time of writing, both Ontario and British Columbia have in force trade practices legislation.¹⁰⁶ The same type of Act has recently been passed by the Alberta legislature,¹⁰⁷ while Manitoba and Saskatchewan are committed to the introduction of similar legislation. The new *Trade Practices Acts* differ both in philosophy and basic approach from most of the consumer protection legislation passed by the provinces in the past. Instead of allowing the unprincipled operator to engage in an undesirable practice and doing something about it later through the use of its licensing and bonding powers, the officials in charge of the new Acts will have the power to obtain cease-and-desist orders to prevent the continuance of the undesirable practice when the person or business refuses to stop it.¹⁰⁸ They may also enter into assurances of voluntary compliance, whereby any offenders undertake to discontinue the practice and to take some specific steps in order to compensate the people who have been affected by the unfair practices.¹⁰⁹ In addition, the Acts contain provisions making it an offence to fail to comply with the cease-and-desist orders, with a written undertaking of voluntary compliance or in general to contravene the Act or the regulations,¹¹⁰ and provide penalties for such offences. Both the Ontario and British Columbia statutes provide for the definition of unfair trade practices in three ways: the Acts contain very wide definitions of what constitutes unfair or deceptive trade practices, they contain lists of specific practices which are considered to be unfair or deceptive, and in addition they allow the Lieutenant Governor-in-Council to add by regulation any new practices that may develop after the passing or amending of the Acts.¹¹¹

At the federal level the *Combines Investigation Act*¹¹² has contained for several years some provisions dealing with false and misleading advertising. These prohibitions of certain types of undesirable advertising can be considered a prohibition of certain fraudulent or deceptive trade

practices. At the moment of writing Parliament has just passed Bill C-2, "an Act to amend the Combines Investigation Act... ." In addition to expanding the scope of the advertising provisions of the *Combines Investigation Act*, Bill C-2 has added a series of new sections dealing with certain consumer related practices such as double ticketing, pyramid selling, referral selling, bait and switch selling, and promotional contests.¹¹³

A considerable amount of overlap between the *Combines Investigation Act* and the *Trade Practices Act* and other provincial legislation will occur now that Parliament has adopted the amendments to the federal Act. This legislative overlap will give rise to substantial problems at the level of administration and enforcement. I will deal with some of these problems in a later chapter, but here I intend to discuss some of the constitutional problems raised by the enactment of the new legislation. Two specific issues will be dealt with under this heading: first, do the two levels of government have jurisdiction to enter the field, i.e., do the federal and provincial trade practices statutes have initial validity?; secondly, even if both the federal and provincial legislation can be justified as the proper exercise of the respective powers conferred on the two levels of government by the *B.N.A. Act*, do they conflict with each other?

1. Initial Validity of Provincial Trade Practices Legislation

A great number of cases have recognized the power of provincial legislatures to pass laws regulating business in the province.¹¹⁴ This jurisdiction has basically been seen as a specific application of the exclusive powers of the provinces to pass legislation dealing with "property and civil rights in the province", "generally all matters of a merely local or private nature in the province", and even "shop, saloon, tavern, auctioneer and other licences in order to the raising of a revenue for the provincial, local or municipal purposes."¹¹⁵

The limits of this provincial power have been drawn in the context of claims by the Dominion to pass legislation with regard to inter-provincial and international trade under section 91(2) of the *B.N.A. Act*.

In the course of their analysis of the constitutional bases of the provincial powers to regulate business in the province, the courts have talked indistinctly about the provincial power to pass legislation dealing with contracts, the power to regulate trades or professions, and the power to regulate "intra-provincial trade", meaning by this the production, processing and distribution or marketing of agricultural and other products in the province. These three concepts of regulation of contracts, regulation of professions or trades, and regulation of "trade in commodities" seem to overlap, but for the purpose of analyzing the initial validity of the provincial trade practices legislation I will consider them separately.

a) *Contracts*

Based on section 91(13) ("property and civil rights in the province") Canadian provinces have exclusive jurisdiction to pass legislation with regard to all traditional private law matters such as contracts, torts and property. While Parliament has jurisdiction to regulate inter-provincial trade and inter-provincial undertakings, it does not have jurisdiction to regulate what we could call "inter-provincial contracts" or "inter-provincial torts", i.e., contracts entered into or torts committed by persons in different provinces. In this type of case a separate set of rules known as conflicts of law or private international law will determine which provincial law will apply.¹¹⁶ There are only two cases in which Parliament has jurisdiction to deal with contracts or torts: one of them is when a specific narrow area of private law, such as Bills of Exchange or Patents and

Copyrights, has been assigned to Parliament by section 91 of the B.N.A. Act. Another is when by the application of the doctrine of the ancillary or necessarily incidental power, Parliament has to deal with a minor matter of property and civil rights for the effective exercise of one of its other legislative powers.¹¹⁷

The distinction between the provincial jurisdiction to legislate with regard to contracts and the federal jurisdiction to legislate with regard to inter-provincial trade was graphically illustrated by Kerwin C.J.C. in the *Farm Products Marketing* case:

It seems plain that the province may regulate a transaction of sale and purchase in Ontario between a resident of the province and one who resides outside its limits; that is, if an individual in Quebec comes to Ontario and there buys a hog, or vegetables, or peaches, the mere fact that he has the intention to take them from Ontario to Quebec does not deprive the legislature of its power to regulate the transaction, as is evidenced by such enactments as the Sale of Goods Act, R.S.O. 1950, c. 345. That is a matter of the regulation of contracts and not of trade as trade and in that respect the intention of the purchaser is immaterial. However, if the hog be sold to a packing plant or the vegetables or peaches to a cannery, the products of those establishments in the course of trade may be dealt with by the legislature or by parliament depending, on the one hand, upon whether all the products are sold or intended for sale within the province or, on the other, whether some of them are sold or intended for sale beyond provincial limits.¹¹⁸

Kerwin C.J.C. uses the example of the Ontario Sale of Goods Act, and there is hardly any doubt that legislation such as the *Frustrated Contracts Act*¹¹⁹ or the *Contributory Negligence Act*¹²⁰ are clearly within provincial jurisdiction.

In the recent case of *Interprovincial Cooperatives Ltd. and Dryden Chemicals Ltd. v. The Queen*¹²¹ Pigeon J. stressed the limitation of the provincial powers to legislate on contractual matters:

It has been determined in *Citizens Insur. Co. of Can. v. Parsons* (1881-82), 7 App. Cas. 96, C.R. [8] A.C. 406, that the power to regulate by legislation the contracts of a particular business or trade is within the scope of provincial legislative authority over property and civil rights. However, where business contracts affect interprovincial trade, it is no longer a question within provincial jurisdiction. The matter becomes one of federal jurisdiction. Such is the substance of our recent judgment in *Burns Foods Ltd. v. A.G. Man.*, [1974] 2 W.W.R. 537, 40 D.L.R. (3d) 731 (Can.).¹²²

The judgments in this case stress the territorial limits of provincial jurisdiction and it would seem to follow that the provincial trade practices Acts cannot be used to raise barriers to inter-provincial trade. But what would be their constitutional basis if they are limited to the regulation of retailing within the province? Can the trade practices legislation be justified as falling within the provincial jurisdiction to legislate in the area of contracts or torts?

An analysis of the new legislation will indicate that the provinces appear to be extending traditional private law doctrines such as those dealing with misrepresentation and unconscionability.

Section 2(a) of the Ontario Act deals with “false, misleading or deceptive consumer representation” while section 2(b) deals with unconscionable consumer representations. For

centuries the common law has attached civil consequences to certain representations, both when they become part of a contract and when they do not. If the representation becomes part of the contract a person may sue for breach of express warranty; while if the representation does not become a contractual term a person may sue and obtain some remedies in the case of fraudulent misrepresentation, negligent misrepresentation and, to a limited extent, even in the case of innocent misrepresentation.¹²³ The new legislation, however, is not content with granting the civil remedies of rescission and damages *ex post facto*, i.e., when the evil has been done and when a contract tainted by an unfair practice has been entered into; but it provides the machinery for prevention, for stopping the unfair practice before the harm is done. This is the part of the new legislation wherein it extends the basic common law approach to the treatment of misrepresentation. As we saw in the discussion of the *Barfried* case,¹²⁴ the Supreme Court of Canada was willing to uphold the validity of the Ontario statute as an Act aimed at enlarging the traditional legal doctrines of undue influence, and the powers of the courts of equity to grant relief in the case of harsh and unconscionable bargains. It would be inconsistent with this approach to confine the jurisdiction of the provinces to the regulation of contracts *strictu sensu* through the use of traditional remedies and to prevent them from passing legislation creating new machinery to deal with practices which lead to contracts and flow from them. In any case, for centuries courts have used injunctions to prevent a breach of contract or the commission of civil wrongs, and this constitutes an important precedent for the cease-and-desist order, which to a great extent is a new name for an injunction issued by administrative tribunals or officials.

It is arguable that the provincial legislatures are not limited to the use of traditional contractual remedies for the regulation of contracts. The provincial jurisdiction to regulate the insurance industry has been based to a great extent on the theory that insurance is a contract entered into in one of the provinces,¹²⁵ and all provinces have established administrative machinery to deal with the insurance industry.

b) *Particular Trades*

The constitutional validity of the trade practices legislation may also be based on the powers of the provinces to regulate particular trades within the province. From an early date the courts have held that the words of section 91(2), giving the Dominion powers to regulate trade and commerce, did not encompass the power to regulate particular trades, businesses or professions.

In the *Parsons* case¹²⁶ it was suggested that the words of section 91(2) may have been used by the draftsmen of the *B.N.A. Act* in the same sense as "regulation of trade" in Article VI of the *Act of Union*¹²⁷ between England and Scotland. This Article required that after the Union all parts of the United Kingdom should be under the same "prohibitions, restrictions and regulation of trade." In spite of this requirement of uniformity, the Parliament of the United Kingdom had regulated specific trades in one part of the United Kingdom only, without it being supposed that Parliament had violated the articles of Union. Therefore it would seem to follow that the words "regulation of trade" did not cover regulation of "trades."

This principle has been upheld in subsequent cases.¹²⁸ For example, in 1913, while analyzing the meaning of subsection 2 of section 91, Idington J. stated:

I do not think the B.C. insurance agent following his trade or calling, falls any more within the scope of this subsection than the farmer, or fishermen, or blacksmith, or grocer or anybody else following his trade; not even the lawyer following his honest trade and undoubtedly having much to do with commerce.¹²⁹

In the same case Anglin J. said referring to section 91(2) of the *B.N.A. Act*:

I think that under it Parliament is not empowered to regulate the conduct of any single trade or business in the provinces or to prescribe the condition on which it may be carried on.¹³⁰

In an appeal of this case to the Privy Council the decision of the Supreme Court of Canada was upheld. After analyzing a series of cases Viscount Haldane stated:

Their Lordships think that as a result of these decisions, it must now be taken that the authority to legislate for the regulation of trade and commerce does not extend to the regulation by licencing system of a particular trade in which Canadians would otherwise be free to engage in the province . . .¹³¹

In cases dealing with companies incorporated by the Dominion, it has often been stated that they have to comply with provincial legislation aimed at particular trades or businesses in the provinces. In a case decided in 1931¹³² Viscount Dunedin, referring to the *Parsons* case, stated:

The principle laid down was clear. It is within the power of the Dominion legislature to create the person of the company and endow it with powers to carry on a certain class of business, to wit, insurance; and nothing that the provinces can do by legislation can interfere with the status so created; but nonetheless the provinces can by legislation prescribe the way in which insurance business or any other business shall be carried on in the provinces. The great point of the case is the clear distinction drawn between the question of the status of the company and the way in which the business of the company shall be carried on.¹³³

The *Trade Practices Acts* deal with the regulation of particular businesses within the provinces, i.e., those businesses engaged in the supplying of consumer products and services. All the businesses or trades engaged in advertising, retailing or providing goods or services to consumers in the province are required to abstain from any practices or representations which are false, misleading, deceptive or unconscionable. As long as the provincial trade practices legislation is aimed at attaining this goal within the province and does not conflict with valid federal legislation, its constitutionality seems to be assured as regulation of specific businesses or trades within the province.

The provincial *Trade Practices Acts* contain offence provisions which allow the imposition of fines or imprisonment on persons who violate the Acts or the orders made under them. The constitutionality of these provisions can be justified under section 92(15), in addition to 92(13) and 92(16) of the *B.N.A. Act*. Section 92(15) authorizes the provinces to pass laws dealing with:

The imposition of punishment by fine, penalty, or imprisonment for enforcing any law of the province made in relation to any matter coming within any of the classes of subjects enumerated in this section.

As the concluding words of this subsection indicate the provincial jurisdiction to create offences and impose punishment is an ancillary one, which must be justified under another head of jurisdiction of section 92. To put it another way, the provinces have jurisdiction under section 92(15) to create offences for the enforcement of valid legislation, and the validity of this legislation will have to be based on one of the heads of section 92 other than 92(15).

2. Initial Validity of the New Sections of the Combines Investigation Act

The validity of several of the old provisions of the *Combines Investigation Act* has been upheld as falling under the jurisdiction of Parliament to legislate on criminal law under section 91 of the B.N.A. Act.¹³⁴ In several of these cases dealing with the constitutionality of combines legislation, the judges have made some comments about the extent and limits of the federal criminal law power. This is an important issue in the area of consumer protection. Can Parliament pass valid legislation on any of the areas of consumer protection presently regulated by the provinces by merely prohibiting certain acts or conduct and attaching penal consequences to them?

An initial federal attempt to pass legislation dealing with competition was frustrated in the *Board of Commerce* case.¹³⁵ The Privy Council held that the federal legislation there in question could not be justified as constituting legislation in relation to trade and commerce or criminal law. In the course of his judgment Viscount Haldane showed some awareness of the danger to provincial jurisdiction inherent in a wide construction of the powers of Parliament to pass laws with regard to criminal law. He attempted to draw some limits on the federal law power in the following manner:

It is one thing to construe the words "criminal law, except the constitution of courts of criminal jurisdiction, but including the procedure in criminal matters," as enabling the Dominion Parliament to exercise exclusive legislative power where the subject matter is one which by its very nature belongs to the domain of criminal jurisprudence. A general law, to take an example, making incest a crime, belongs to this class. It is quite another thing, first to attempt to interfere with a class of subjects committed exclusively to the provincial legislature and then to justify this by enacting ancillary provisions, designated as new phases of dominion criminal law which require a title to so interfere as basis for their application.¹³⁶

However, this narrow approach to the interpretation of the criminal law power was subsequently abandoned by the Privy Council. Some years later the Privy Council had to consider the validity of the *Combines Investigation Act* and section 498 of the *Criminal Code*. While upholding the validity of both pieces of combine legislation as dealing with criminal law, the Privy Council disassociated itself from the statement quoted above on the limits of the criminal law power.

[If] parliament genuinely determines that commercial activities which can be so described are to be suppressed in the public interest, their lordships see no reason why parliament should not make them crimes. "Criminal law" means "the criminal law in its widest sense" . . . it certainly is not confined to what was criminal by the law of England or of any province in 1867. The power must extend to legislation to make new crimes. Criminal law connotes only the quality of such acts or omissions as are prohibited under appropriate penal provisions by authority of this state. The criminal quality of an act cannot be discerned by intuition; nor can it be discovered by reference to any standard but one: Is the Act prohibited with penal consequence? Morality and criminality are far from co-extensive; nor is the sphere of criminality necessarily part of a more extensive field covered by morality — unless the moral code necessarily disapproves all acts prohibited by the state, in which case the argument moves in a circle. It appears to their lordships to be of little value to seek to confine crime to a category of acts which by their very nature belong to the domain of "Criminal jurisprudence"; for the domain of criminal jurisprudence can only be ascertained by examining what acts at any particular period are declared by the state to be crimes, and the only common nature they will be found to possess is

that they are prohibited by the state and that those who commit them are punished.¹³⁷

In *Attorney General of British Columbia v. Attorney General of Canada*,¹³⁸ the Privy Council had to consider the validity of another section of the *Criminal Code* which penalized certain acts of unfair competition such as discriminatory discounts or rebates and unreasonably-low selling prices to destroy competition. The section in question was upheld as valid criminal law. Lord Atkin stated:

The basis of [the P.A.T.A.] decision is that there is no other criteria of "wrongness" than the intention of the legislature in the public interest to prohibit the Act or omission made criminal... the only limitation on the plenary power of the Dominion to determine what shall or shall not be criminal is the condition that parliament shall not in the guise of an acting criminal legislation in truth and in substance encroach on any of the classes of subjects enumerated in section 92. It is no objection that it does in fact affect them. If a genuine attempt to amend the criminal law, it may obviously affect previously existing civil rights. The object of an amendment of the criminal law as a rule is to deprive the citizen of the right to do that which, apart from the amendment, he could lawfully do. No doubt the plenary power given by section 91(27) does not deprive the provinces of their right under section 92(15) of affixing penal sanctions to their own competent legislation. On the other hand, there seems to be nothing to prevent the Dominion, if it thinks fit in the public interest, from applying the criminal law generally to acts and omissions which so far are only covered by provincial enactments.¹³⁹

Courts have not been able to establish any precise set of criteria to limit the federal criminal law power. The only limiting device is the doctrine of colorability, referred to in the quotation above, whereby Parliament has been prevented from pursuing *ultra vires* goals by passing legislation which appears to be criminal law. In the *Reciprocal Insurer's* case¹⁴⁰ a provision of the *Criminal Code* making it an offence to carry on the business of insurance without a licence granted by the federal government was declared unconstitutional. The regulation of the insurance business had been held to fall within the jurisdiction of the provinces, and by using the form of the criminal law Parliament was attempting to do indirectly what it could not do directly, i.e., to pursue an *ultra vires* legislative purpose.

In the *Margarine* case¹⁴¹ it was held that a section in a federal statute which prohibited the manufacture or sale of margarine was aimed at the regulation of intra-provincial trade, and that it was not a valid *bona fide* exercise of the criminal law power. The judgment of Rand J. contains a classic statement with regard to the scope of the criminal law power.

A crime is an act which the law, with appropriate penal sanctions, forbids; but as prohibitions are not enacted in a vacuum, we can properly look for some evil or injurious or undesirable effect upon the public against which the law is directed. That effect may be in relation to social, economic or political interest; and the legislature has had in mind to suppress the evil or to safeguard the interest threatened... is the prohibition enacted with a view to a public purpose which can support it as being in relation to criminal law? Public peace, order, security, health, morality; these are the ordinary though not exclusive ends served by the law...¹⁴²

In 1961 the constitutionality of the resale price maintenance sections of the *Combines Investigation Act* was challenged in *Regina v. Campbell*.¹⁴³ The Supreme Court of Canada seemed

so certain of the validity of the challenged provisions on the basis of the criminal law power that it dismissed the appeal without hearing the argument of the lawyers for the federal government.

The cases cited above dealt with the extent of the criminal law power and the constitutionality of the competitive offences contained in the old Combines Investigation Act. The amendments to that Act now adopted by Parliament¹⁴⁴ not only expand the content of the old offences, but they contain new sections which prohibit a series of unfair or unconscionable practices. In addition a new section grants the right to sue and recover damages to any person who has suffered loss or damage as a result of violation of the new sections.¹⁴⁵

Can these new provisions be justified on the basis of the federal law power to pass criminal law legislation? Are the sections which prohibit and punish double-ticketing, referral selling, sales above advertised price, pyramid sales, etc., a *bona fide* exercise of the criminal law power? Or, are these sections a colorable attempt to enter an exclusively provincial area?

The "evil or injurious or undesirable effect upon the public against which the law is directed"¹⁴⁶ may be seen as the detrimental effect of these practices both on the competitive forces in the market place and on the economic well being of individual consumers. Both the new sections and the old ones dealing with fraudulent and misleading advertising have a "competition aspect" as well as a "consumer protection aspect." They can be seen as measures aimed both at protecting reputable businessmen from unfair competition and at providing a setting where the free play of market forces can take place. At the same time honesty and fairness at the retail level will allow consumers to exercise their enlightened judgment in the choice of products and services, and this in turn will increase the efficiency of the market in allocating scarce resources to the production of those goods and the supply of those services for which consumer demand is greater. Therefore, there is a link between the new trade practices provisions and the federal anti-combines legislation which has been upheld as a valid exercise of the criminal law power.

In addition the new trade practices sections are clearly drafted in the language and style used by criminal law legislation. The new sections merely describe and forbid certain practices and attach certain penalties for their violation. Therefore, I would conclude that the new trade practices sections of the *Combines Investigation Act* are a valid exercise of the federal criminal law power.

Even if the validity of the new sections were upheld as not constituting a colorable attempt to pursue an *ultra vires* legislative purpose, significant problems arise with the new section 31.1 which allows the recovery of damages. Can this provision be sustained on the same constitutional basis as the other provisions of the Act? In an article dealing with constitutional law problems in the area of combines legislation, Professor Bruce C. McDonald stated in 1969:

There seems to be no strong reason why a civil action could not be conferred even under the criminal law power, and indeed there is authority indicating that it can . . .¹⁴⁷

As Professor McDonald recognizes,¹⁴⁸ this is quite an unusual proposition. The traditional view in this area was expressed by Duff J. in the following words:

The characteristic rules of the criminal law . . . are concerned primarily not with rights, with their creation, conditions of their exercise, or their extinction; but with some evil or some menace . . . which the law aims to prevent or suppress through the control of human conduct.

Fraud, for example, may be of such a character as to constitute an actionable wrong or a criminal offence. The law in relation to civil rights . . . is primarily concerned with the victim's right of reparation while the criminal law deals with the fraud as such as something deserving a punishment at the hands of the state.¹⁴⁹

As section 31.1, granting rights to damages for breach of the provisions of the *Combines Investigation Act*, has by now been adopted by Parliament, there is a great likelihood that the constitutionality of that section will be challenged. In that case the courts probably will have to analyze the validity of the section not only under the criminal law power but also under the power of Parliament to pass laws dealing with "the regulation of trade and commerce" and "the Peace, Order and Good Government of Canada."¹⁵⁰ The adoption of one or both of these headings as the basis of the *Combines Investigation Act* would have quite important consequences in the form the legislation could take, the methods of enforcement that could be adopted and the tribunals which could administer it.

As we saw in the discussion of cases dealing with the constitutionality of the combines legislation, the courts have based its validity on the federal criminal law power, but they have not decided that it could not be based on the trade and commerce power. In fact, in the *P.A.T.A.* case¹⁵¹ Lord Atkin stated:

The view that their Lordships have expressed makes it unnecessary to discuss the further ground upon which the legislation has been supported by reference to the power to legislate under section 91(2) for "the regulation of trade and commerce" . . . they desire . . . to guard themselves from being supposed to lay down that the present legislation could not be supported on that ground.¹⁵²

The trend of cases dealing with the federal power to pass legislation for the regulation of trade and commerce led Professor Gosse to state in 1962:

There is a good possibility that the present legislation would now be held valid by the Supreme Court under head two although forty years ago there would have been no likelihood of such a finding.¹⁵³

The powers of Parliament under section 91 (2) were first analyzed by Sir Montague Smith in 1881 in the *Parsons* case where he stated, in words that have often been quoted in subsequent judgments:

Construing therefore the words "regulation of trade and commerce" by the various aids to their interpretation above suggested, they would include political arrangements in regard to trade requiring the sanction of parliament, regulation of trade in matters of inter-provincial concern and it may be that they would include general regulation of trade affecting the whole dominion.¹⁵⁴

Subsequent cases have established beyond doubt the jurisdiction of Parliament to pass legislation in matters of international and inter-provincial trade.¹⁵⁵ If the combines legislation were based on the federal power to regulate inter-provincial trade, it has been argued that the effect of the legislation would be severely curtailed, as it could not reach purely intra-provincial transactions. However, in *Caloil Inc. v. A.G. Canada*,¹⁵⁶ a federal prohibition on the transportation and sale of imported oil west of the Ottawa Valley was upheld by the Supreme Court of Canada even though it affected purely local transactions. This decision of the Supreme Court confirms the decision of the Manitoba Court of Appeal in *R. v. Klassen*,¹⁵⁷ which upheld the imposition of a quota system on a local feed mill engaged exclusively in intra-provincial trade,

as an incident to the regulation of inter-provincial and international trade in grain. Therefore it would appear that if the validity of the combines legislation is based on 91(2) of the *B.N.A. Act*, it will apply to purely intra-provincial transactions.

The interesting question at this moment is whether the Supreme Court of Canada will be willing to base the *Combines Investigation Act* on the general trade and commerce power which Sir Montague Smith described in the *Parsons* case as "the general regulation of trade affecting the whole dominion."¹⁵⁸ The exact meaning of these words have remained obscure for a long time,¹⁵⁹ but they were used in a recent decision, the *Vapor* case¹⁶⁰ to uphold the validity of certain provisions of the *Trade Marks Act*,¹⁶¹ which forbid certain unfair business practices. This case has been appealed to and heard by the Supreme Court of Canada but at the time of writing the Court has not announced its decision. If the Supreme Court of Canada were willing to adopt the reasoning of the federal court, the judgment would have considerable implications for combines legislation and trade practices.

The provision of the *Trade Marks Act* upheld in the *Vapor* case, on the basis of the federal general trade and commerce power, is quite broad. It states:

7. No person shall . . .

(e) do any other Act or adopt any other business practice contrary to honest industrial or commercial usage in Canada.

The type of conduct contemplated and forbidden under section 7 of the *Trade Marks Act* amounts to unfair competitive acts, and, if the section is upheld on the basis of the general trade and commerce power, not only will this improve the argument for basing the whole *Combines Investigation Act* on the same power but the jurisdiction of Parliament to set up a more flexible administrative machinery to deal with trade practices across Canada will be recognized.¹⁶² If this power is then exercised, the possibility of overlapping, duplication, and conflict between provincial and federal legislation will be greatly increased.

Addendum

After this paper had been written and submitted the Supreme Court of Canada released the reasons for judgment in the *Vapor* case. In a judgment written by Laskin C.J. the Supreme Court allowed the appeal and held that section 7(e) of the *Trade Marks Act* was not valid federal legislation.

The Supreme Court rejected the contention that section 7(e) could be justified as legislation in relation to criminal law. It referred to section 53 of the *Trade Marks Act* that gives the courts wide powers to grant civil remedies, such as damages and injunctions, where they find a violation of the Act. The court then stated:

Assuming that s. 7(e) (as, indeed, the other subparagraphs of s. 7) proscribe anti-social business practices, and are thus enforceable under the general criminal sanction of s. 115 of the Criminal Code respecting disobedience of a federal statute, the attempt to mount the civil remedy of s. 53 of the *Trade Marks Act* on the back of the Criminal Code proves too much, certainly in this case. The principle which would arise from such a result would provide an easy passage to valid federal legislation to provide and govern civil relief in respect of numerous sections of the Criminal Code and would, in the light of the wide scope of the

federal criminal law power, debilitate provincial legislative authority and the jurisdiction of provincial Courts so as to transform our constitutional arrangements on legislative power beyond recognition. It is surely unnecessary to go into detail on such an extravagant posture. This Court's judgment in *Goodyear Tire and Rubber Company of Canada Ltd. v. The Queen*, [1956] S.C.R. 303, upholding the validity of federal legislation authorizing the issue of prohibitory order in connection with a conviction of a combines offence, illustrates the preventive side of the federal criminal law power to make a conviction effective. It introduced a supporting sanction in connection with the prosecution of an offence. It does not, in any way, give any encouragement to federal legislation which, in a situation unrelated to any criminal proceedings, would authorize independent civil proceedings for damages and an injunction.

I point out also that s. 115 of the Criminal Code is, so to speak, a "default" provision, coming alive when no "penalty or punishment" is expressly provided, and I cannot subscribe to the proposition that s. 115 can be a base upon which to support the validity, under the federal criminal law power, of a completely independent civil remedy, which lies only at the behest of private parties claiming some private injury.

The court referred to previous cases that had dealt with section 7 of the *Trade Marks Act* and concluded that section 7(e) did not deal with trade marks, trade names, patents or copyrights and could not be justified on the federal jurisdiction to pass legislation dealing with those subjects.

Could section 7(e) be upheld as a valid exercise by Parliament of its powers to pass laws dealing with "the general regulation of trade affecting the whole dominion"? On this point the Supreme Court of Canada stated:

The plain fact is that s. 7(e) is not a regulation, nor is it concerned with trade as a whole nor with general trade and commerce. In a loose sense every legal prescription is regulatory, even the prescriptions of the Criminal Code, but I do not read s. 91(2) as in itself authorizing federal legislation that merely creates a statutory tort, enforceable by private action, and applicable, as here, to the entire range of business relationships in any activity, whether the activity be itself within or beyond federal legislative authority. If there have been cases which appeared to go too far in diminution of the federal trade and commerce power, an affirmative conclusion here would, in my opinion, go even farther in the opposite direction.

What is evident here is that the Parliament of Canada has simply extended or intensified existing common and civil law delictual liability by statute which at the same time has prescribed the usual civil remedies open to an aggrieved person. The Parliament of Canada can no more acquire legislative jurisdiction by supplementing existing tort liability, cognizable in provincial Courts as reflective of provincial competence, than the provincial legislatures can acquire legislative jurisdiction by supplementing the federal criminal law: see *Johnson v. Attorney General of Alberta*, [1954] S.C.R. 127.

One looks in vain for any regulatory scheme in s. 7, let alone s. 7(e). Its enforcement is left to the chance of private redress without public monitoring by the continuing oversight of a regulatory agency which would at least lend some colour to the alleged national or Canada-wide sweep of s. 7(e). The provision is not directed to trade but to the ethical conduct of persons engaged in trade or in business, and, in my view, such a detached provision cannot survive alone unconnected to a general regulatory scheme to govern trading relations going beyond merely local concern. Even on the footing of being concerned with practices in the conduct of trade, its private enforcement by civil action gives it a local cast because it is as applicable in its terms to local or intraprovincial competitors as it is to competitors in interprovincial trade.

A careful reading of this case will indicate that the court was concerned with limiting its remarks to those necessary to decide the controversy before it, without making major pronouncements on the scope of the federal powers in question. However, a number of consequences may be drawn from the judgment.

In the first place the language of the judgment seems to cast some doubt on the argument that the new damages section of the *Combines Investigation Act* can be justified on the basis of the federal criminal law power. Section 31.1 of the *Combines Investigation Act* grants the right to recover damages to any person who has suffered loss as a consequence of conduct contrary to any provision of Part V of the Act. It should be noticed that the right to damages is granted irrespective of whether there have been prior proceedings under the Act. To use the language of the Supreme Court of Canada quoted above, the new section 31.1 of the *Combines Investigation Act* constitutes “federal legislation which in a situation unrelated to any criminal proceedings would authorize independent civil proceedings for damages.” It is clear from the judgment that this type of legislation cannot be justified on the federal criminal law power.

The judgment also casts substantial doubts on the argument that the new damages section could be justified as “regulation of trade and commerce.” As indicated above any aggrieved person who considers he or she has suffered loss because of a violation of the provisions of Part V of the *Combines Investigation Act* may rely on section 31.1 and sue for damages. This seems to be the type of provision enforceable by private action and unconnected to a regulatory scheme to which the Supreme Court referred in the paragraph quoted above.

A second consequence to be derived from this judgment is that it seems to indicate the course that should be followed by the federal government if it wishes to explore its jurisdiction under section 91(2) of the *B.N.A. Act*. In several parts of its judgment the Supreme Court referred to the need for “regulatory administration” of any valid legislation based on that head of federal power. The mere creation of a regulatory scheme will not be sufficient to justify new federal legislation under section 91(2) of the *B.N.A. Act*. As the Supreme Court stated:

regulation by a public authority taking the matter in question out of private hands, must still meet a requirement, if federal regulatory legislation is to be valid, of applying the regulation to the flow of interprovincial or foreign trade.

But the whole judgment indicates the court’s concern that the federal power to regulate trade and commerce be exercised through administrative agencies and not through new causes of action to be used by private litigants.

Any federal trade practices legislation in the future should be closely related to “criminal proceedings” or to the regulation of inter-provincial or international trade by a regulatory agency.

3. Possible Overlap of Federal and Provincial Legislation

Writing in 1974 Professor LeDain (as he then was) stated:

One of the most important developments in Canadian constitutional law in the last twenty-five years or so has been the increasing recognition of the valid co-existence and concurrent operation of provincial penal provisions which have a solid basis in regulatory jurisdiction with similar or overlapping criminal law prohibitions. This development has been most marked in the field of highway

traffic offences, although it has not been confined to this field. What has been involved is the extent to which the existence and exercise of the federal criminal law power may inhibit provincial regulatory jurisdiction by rendering invalid or inoperative provincial prohibition with penal consequences or other restrictive measures, such as licence suspension, deemed necessary for the enforcement of provincial laws.¹⁶³

This willingness of our courts to permit federal and provincial laws to operate concurrently was shown in three cases decided in 1960 and which have been discussed at length in the Canadian legal literature.¹⁶⁴ In *O'Grady v. Sparling*¹⁶⁵ a section of the *Manitoba Highway Traffic Act*¹⁶⁶ prohibiting careless driving was held to be valid and operative even though a section of the *Criminal Code*¹⁶⁷ forbade and punished criminal negligence in the operation of a motor vehicle. In *Stephens v. The Queen*¹⁶⁸ another provision of the *Manitoba Highway Traffic Act*,¹⁶⁹ which prohibited failure to remain at the scene of an accident, was upheld although the *Criminal Code*¹⁷⁰ contained a section punishing failure to stop at the scene of an accident with intent to escape civil or criminal liability. In *Smith v. The Queen*¹⁷¹ a section of the *Ontario Securities Act*¹⁷² prohibiting and punishing the furnishing of false information on a prospectus was declared valid and operative despite the presence in the *Criminal Code* of a section prohibiting the making, circulating or publishing of false statements in a prospectus to induce persons to become shareholders in, advance money for, or to enter into any security for the benefit of the company.

It is important to note that, in the three cases mentioned above, the provincial statutes were not classified as criminal law. Had they been characterized as criminal law they would have been held *ultra vires* and beyond the powers of the provincial legislature. Although the provincial statutes contained penalties for violation of their provisions, they derived their constitutional validity from other heads of section 92 which have been interpreted to allow the provinces to set up regulatory schemes to deal with highways and securities. Having satisfied the first test of initial validity, the provincial statutes had to pass a second test dealing with their possible conflict with federal legislation. I will deal later on with the meaning of conflict in this context, but for present purposes I want to stress the willingness of Canadian courts to allow provincial and federal statutes to operate concurrently in the same area and even to deal with the same behavior. As Judson J. stated in the *O'Grady* case:

Even though the circumstances of a particular case may be within the scope of both provisions (and in that sense they may be overlapping) that does not mean that there is conflict... both provisions can live together and operate concurrently.¹⁷³

Given this judicial trend to allow concurrency of federal and provincial legislation, it is not difficult to predict that in case of constitutional challenge it is likely that both the *Combines Investigation Act* and the provincial *Trade Practices* legislation will be upheld as valid and will be allowed to operate concurrently, even if there is a considerable amount of overlap between them. Even a superficial reading of the provisions of the provincial and federal legislation under discussion will show that they all forbid and punish the same type of acts and practices.

Let us compare some of the general prohibitions of the Ontario and the British Columbia Acts with section 36 of the *Combines Investigation Act*.

The Business Practices Act (Ontario)¹⁷⁴

Section 3 — No person shall engage in an unfair practice.

Section 2 – For the purpose of this Act, the following shall be deemed to be unfair practices,

- (a) a false, misleading or deceptive consumer representation.

*The Trade Practices Act (B.C.)*¹⁷⁵

Section 2(1) For the purposes of this Act a deceptive act or practice includes

- (a) any oral, written, visual, descriptive or other representation, including non-disclosure.
- (b) any conduct having the capability, tendency or effect of deceiving or misleading a person.

*The Combines Investigation Act*¹⁷⁶

Section 36(1) No person shall . . . by any means whatever

- (a) make a representation to the public that is false or misleading in a material respect.

Many instances of overlap can be observed by a comparison of the specific types of unfair and unconscionable practices enumerated in both provincial statutes and the new provisions of the federal Act. A few examples will suffice: both provincial Acts include in their list of specific practices “a representation that a specific price advantage exists if it does not”,¹⁷⁷ while the federal Act prohibits “the making of a materially misleading representation to the public concerning the price at which a product or like products have been or will be ordinarily sold.”¹⁷⁸ Section 37 of the federal Act forbids the practice known as “bait and switch selling”, while the provincial Acts make the “bait” part of the practice a specific deceptive or unfair trade practice.¹⁷⁹

Violators of the provincial Acts are subjected to a fine of no more than \$5,000 in British Columbia or \$2,000 in Ontario or to imprisonment for no more than one year or to both fine and imprisonment,¹⁸⁰ while any person who violates the federal Act is liable on conviction on indictment to imprisonment not exceeding five years, or on summary conviction to a fine in the discretion of the court, or to imprisonment for not more than one year or both.¹⁸¹

Obviously the fact that the same behaviour or practices may fall under the provisions of the federal and the provincial Acts raises a problem of “double jeopardy” or “double punishment”, as conceivably the same person could be tried and punished for the same act twice – once under the provincial statute and once under the federal Act. This problem does not seem to have influenced our Supreme Court judges when they decided the above mentioned cases and they seem to have trusted the sense of fairness of the provincial authorities which were in charge of the enforcement of both the federal and provincial Acts. As Dean Friedland has stated:

[T]he general solution to the problem raised by successive prosecution involving federal and provincial law has nothing to do with constitutional law. Constitutional considerations would only arise if a province attempted to provide, by legislation, that a prosecution for a federal offence should be barred. The solution should be dictated by general principles of criminal law . . .¹⁸²

Dean Friedland goes on to advocate possible legislation at the provincial and federal level to deal with this type of problem.¹⁸³

In his article on this subject Professor Laskin (as he then was) wrote:

[T]his danger of an administrative impasse or struggle for priority over the body of the accused is generally unlikely in Canada where the police and local crown attorney are charged with enforcement of federal criminal law as well as provincial penal law.¹⁸⁴

It is suggested that, given the fact that the provisions of the *Combines Investigation Act* are not enforced by the provincial authorities and that Dean Friedland's proposals have not been adopted, there is a great likelihood that the dangers of double jeopardy and "struggles for priority" will become a reality once enforcement of the amended *Combines Investigation Act* and the provincial *Trade Practices Act* go ahead with full force.

4. Possible Conflict Between Federal and Provincial Legislation

In all the general statements about the possibility of federal and provincial Acts operating concurrently in the same field, there is always the caveat that this common operation will be permitted only in those cases where the two Acts do not conflict; but that if they do the federal Act will be paramount.¹⁸⁵ In this section I will deal with the meaning of the word "conflict" in this context.

A series of tests have been suggested by legal scholars and judges to determine when there is conflict between federal and provincial legislation. But just as our Supreme Court has in recent years shown a willingness to uphold the validity of federal and provincial statutes dealing with the same type of problem, the court has also shown an unwillingness to declare the provincial statute inoperative because of conflict. This tendency has resulted in a narrowing or virtual abandonment of some of the traditional tests of conflict which had been proposed before 1963. One of the considerations which has motivated our judges in narrowing down the test of conflict is contained in a judgment of Fauteux J. delivered in 1966:

When a question of conflict arises with respect to the criminal law power of parliament and the provincial regulatory power, it appears to me that one must be mindful that broadly as the criminal law power of parliament has been construed — as is illustrated by the classic statement of Lord Atkin in *P.A.T.A.* . . . — it has never been authoritatively suggested that the construction of this power could be validly extended to a point leading to the gradual and eventual absorption or virtual extinction of the provincial regulatory power. Indeed, both these powers must be rationalized in principle and reconciled in practice whenever possible.¹⁸⁶

In the pages that follow I will examine some of the tests of conflict which have been suggested, and whether they apply to the federal and provincial trade practices legislation.

a) *Contradictory Dispositions*

The first test of conflict is the one contained in the judgment of Martland J. in the case of *Smith v. The Queen* wherein he stated:

The fact that both provisions prohibit certain acts with penal consequences does not constitute a conflict. It may happen that some acts might be punishable under both provisions and in this sense that these provisions overlap. However, in such a case there is no *conflict in the sense that compliance with one law involves breach of another*.¹⁸⁷ (emphasis added)

The case which is often cited as an example of this type of conflict is *Royal Bank v. Larue*,¹⁸⁸ where under a valid provincial law a certain creditor was held to be a secured creditor, but under the *Bankruptcy Act*¹⁸⁹ he was held to be an unsecured creditor. In this type of direct conflict between a provincial and federal act the federal one is held to prevail.

There does not seem to exist any conflict in this narrow sense between the provisions of the *Combines Act* and the provincial *Trade Practices Acts*.

b) Duplication

Writing in 1963 Professor Lederman suggested that another type of conflict occurred in the case of "a provincial statute that literally or in substance duplicates the provisions of the federal statutes in the field."¹⁹⁰ This statement was based to a great extent on pre-1963 cases. According to this test the duplication would occur in the case of a provincial statute which dealt with the same problem and in the same manner as a federal Act.

In *O'Grady v. Sparling*,¹⁹¹ the judges were at pains to point out that the provincial statutes dealt with "inadvertent negligence" while the criminal code dealt with "advertent negligence"; therefore there was no conflict in the sense of duplication, and the provincial statute could co-exist with the federal one. In *Smith v. The Queen*¹⁹² the court was still able to find a very subtle distinction between the provisions of the *Ontario Securities Act*¹⁹³ and the *Criminal Code*.¹⁹⁴ This argument was raised again before the Supreme Court of Canada in the case of *Mann v. The Queen*¹⁹⁵ where it was argued that a "careless driving" provision contained in the *Ontario Highway Traffic Act*¹⁹⁶ duplicated the new offence of "dangerous driving" contained in the *Criminal Code*, but again the Supreme Court of Canada was able to find another tenuous difference between "careless driving" and "dangerous driving." As Professor LeDain has stated:

What this case suggested is that in the interest of a full and uninhibited penal power in the exercise of provincial regulatory jurisdiction with respect to highway traffic the court would be prepared, if necessary, to recognize the valid co-existence of virtually identical provisions.¹⁹⁷

As we saw above, although the provisions of the *Combines Investigation Act* and the *Trade Practices Acts* overlap, they are not co-extensive; and it is unlikely after the *Mann* case that the provincial legislation will be declared inoperative because it duplicates the provisions of the federal Act.

c) Operating Incompatibility

This phrase was coined by Professor Laskin to designate a test of statutory conflict.¹⁹⁸ It is in part derived from the judgment of Judson J. in the *O'Grady* case wherein he stated that "both provisions can live together and operate concurrently."¹⁹⁹ According to this test there will be conflict and the federal statute will prevail when the side-by-side application or enforcement of the provincial and federal statutes create serious confusion or "administrative chaos."

In 1974 the Supreme Court of Canada in the *Ross* case²⁰⁰ upheld provincial legislation in circumstances where there would appear to be "operating incompatibility." The provincial provision in question in this case was one contained in the *Ontario Highway Traffic Act*²⁰¹ which provided for the automatic suspension of the driver's licence of a person convicted of certain driving offences under the *Criminal Code*.²⁰² This provision was alleged to conflict with a section

of the *Criminal Code* which permitted the sentencing judge to make an order prohibiting the offender to drive "at all times or at such times and places as may be specified in the order." By the exercise of the powers granted under this section of the *Code*, Mr. Ross was forbidden to drive for six months except "in the course of employment and going to and from work." But Mr. Ross' licence was automatically suspended by the provincial statute, and thereby he was prevented from driving legally to and from work. If there was ever a situation calling for the application of the "operating incompatibility" test, this was the one. By the application of the *Criminal Code* Mr. Ross was forbidden to drive except in the course of employment and going to and from work, while by the application of the provincial Act he was in fact prevented from driving.

A majority of the Supreme Court of Canada held there was no conflict between the two statutes. In the course of delivering a judgment for the majority, Pigeon J. stated:

In terms, the Criminal Code merely provides for the making of prohibitory orders limited as to time and place. If such an order is made in respect of a period of time during which a provincial licence suspension is in effect, there is, strictly speaking, no repugnancy. Both legislations can fully operate simultaneously. It is true that this means that as long as the provincial licence suspension is in effect, the person concerned gets no benefit from the indulgence granted under the federal legislation.²⁰³

Given the unwillingness of the Supreme Court of Canada to apply the "operating incompatibility" test in the *Ross* case, it seems unlikely that this test will be applied to the *Trade Practices* legislation when they and the amended *Combines Investigation Act* get into full operation. No doubt some practical problems will arise when the same offenders can be subjected to cease-and-desist orders under the provincial Acts and injunctions, and prohibition orders or dissolution orders under the federal one. If the federal and provincial orders contain prohibitions of different lengths, probably no conflict will exist, just as no conflict was found in the *Ross* case between a federal partial prohibition to drive and a provincial cancellation of a driver's licence which amounted to a total prohibition from driving.

An interesting issue, however, will arise if the same person is ordered by the federal and provincial administrators to do two inconsistent things. Strictly speaking, this situation would not call into operation the test suggested by Martland J. in the *Smith* case. This test deals with the case where in compliance with one law involves breach of another and it would make the conflicting provincial prohibition inoperative. In the situation under discussion it would not be a conflict between laws, but a conflict between the terms of the orders issued under non-conflicting laws. In the *Ross* case the dissenting judges²⁰⁴ dealt with this type of conflict, and they were willing to declare inoperative the provincial section dealing with automatic suspension of the driver's licence in a case where the sentencing magistrate chose to use the discretion granted to him by the *Code* and allowed the accused to drive at certain times. If we apply this type of reasoning to our hypothetical case of an injunction issued under the powers granted by the *Combines Investigation Act* and an incompatible cease-and-desist order, the injunction will prevail.

d) *Parliament's Intention*

In the course of his judgment in the *Ross* case, Pigeon J.²⁰⁵ dealt with another test which had been discussed in previous cases.²⁰⁶ It was argued in the *Ross* case that when Parliament allowed the sentencing judge to impose only a partial prohibition to drive, it had intended that there should not be any other provincial legislation in the concurrent field. If such tacit negative

implication could have been found in the *Ross* case, the provincial suspension would have been in conflict with it. But Pigeon J. stated:

In my view it should be said in the present case that Parliament did not . . . purport to deal generally with the right to drive a motor vehicle after a conviction for certain offences.²⁰⁷

Even if the Supreme Court of Canada was not willing to apply this “negative implication” argument to the legislation in question in the *Ross* case, it is still open to Parliament to state expressly its intention to deal comprehensively with a certain subject and to pre-empt any provincial legislation on it. This intention to occupy the whole field is not evident in the new trade practices provisions of the *Combines Investigation Act*. On the contrary, some of the new sections recognize the existence of provincial jurisdiction in the area.²⁰⁸ For example, both sections 36.3 and 36.4 which forbid pyramid selling and referral selling respectively contain a clause that states:

- (4) This section does not apply in respect of a scheme of pyramid selling [or referral selling] that is licensed or otherwise permitted by or pursuant to an Act of the legislature or province.

The analysis of the provincial and federal trade practices legislation contained above will indicate that it is quite likely that in case of challenge the federal and provincial legislation will be held to be constitutional, and that there will be few cases of a direct conflict between the provisions of the statutes. The discussion in this chapter of both the uncertainties that exist in the area of jurisdiction to legislate on consumer credit and the great amount of overlap between the federal and provincial trade practices legislation points to the need for more co-operation and co-ordination of the activities of both levels of government. If the constitutional division of powers in the area of consumer credit is unclear, can some measure of clarity be achieved by an agreement between two levels of government to divide the field? If the *B.N.A. Act* as interpreted by our courts allows a considerable amount of overlap of provincial and federal trade practices legislation, can some order in the implementation of the legislation be achieved by agreements between Ottawa and the provinces?

CHAPTER III

MECHANISMS AND PRESENT STATE OF FEDERAL-PROVINCIAL RELATIONS IN THE FIELD OF CONSUMER PROTECTION

The introduction of federal and provincial Acts to deal with trade practices and consumer credit has brought into focus the importance of federal-provincial relations in the field of consumer protection. But this interdependence of federal and provincial legislation and programs is not limited to the field of consumer protection; in fact, it occurs in many other areas of government activity. As A.H. Birch has stated:

Whereas the guiding principles of eighteenth and nineteenth century federalism was the independence of state and federal authorities, the guiding principle of mid-twentieth century federalism is the need for cooperation between them.²⁰⁹

The political science literature of the last twenty years has analyzed in detail the failure of traditional institutions such as political parties, Parliament, the Senate and the Cabinet to serve as channels for the co-ordination of federal and provincial efforts and the resolution of federal-provincial conflicts.²¹⁰ This has led to a process of direct negotiations between members of the executive branches of the federal and provincial governments, which Professor Donald Smiley has named "executive federalism."²¹¹

In the area of consumer protection contacts have been established between the federal and provincial governments through a number of formal and informal channels. The formal channels of communications have been maintained both through the attendance of federal officials at inter-provincial meetings of consumer affairs administrators and through *ad hoc* federal-provincial conferences and meetings called to deal with specific problems. In addition to communications through these formal channels, contact between federal and provincial officials has been maintained by means of personal visits, telephone calls and correspondence.

A. FORMAL CONFERENCES

One of the first federal-provincial meetings to deal with matters of consumer protection was held in Ottawa on December 19-20, 1966. This was a meeting of ministers responsible for Consumer Affairs and their officials; it was chaired by the then Registrar General, the Honourable Mitchell Sharp. The main subject for discussion in this meeting was consumer credit and interest disclosure. This meeting was followed by another federal-provincial conference held on April 3, 1967, when the main subject of discussion was again consumer credit.

In 1968 Ontario convened an Inter-provincial Conference on Consumer Credit which was held in Toronto from June 10-13. This conference was followed by a Federal-Provincial Meeting on Trust Companies and Consumer Affairs held on October 28-30, 1968.

By 1970 a consensus had developed among provincial officials that it would be useful to them to hold both an annual inter-provincial meeting of deputy ministers and administrators working on consumer affairs, and a meeting of ministers responsible for Consumer Affairs to be held every other year. In 1970 the meeting of officials was held in Toronto on April 20-21, while the ministers' meeting was held on November 27-29 of the same year. Since then meetings of officials have been held every year,²¹² while ministers' conferences have not been held with the originally planned regularity.²¹³ From the very beginning federal officials were invited to attend

all the sessions of the inter-provincial meetings, and these sessions provided an informal forum for the discussion of problems of federal-provincial relations.

According to some of the participants the original inter-provincial conferences were not very well structured, but they provided a setting for the exchange of information and ideas among some officials and a good learning experience for others. The discussion in those first conferences focused on specific consumer problems and the way they were being dealt with by the provincial and federal officials. At present, a different format has been adopted at the inter-provincial conferences. Under it three seminars on different subjects are held simultaneously, thereby allowing officials to choose the subject in which they are particularly interested.

I mentioned that in the past federal officials have been invited to attend the inter-provincial meetings of officials, and they have often participated in the discussion of both specific consumer problems and problems of federal-provincial relations. One development that has taken place in recent years is that the difficulties and conflicts of federal-provincial relations have come up more and more frequently in the discussion of specific areas of consumer protection, and provincial officials have felt somewhat embarrassed in discussing these problems in front of their federal counterparts. As a consequence, in the last two years federal officials have been invited to attend only certain sessions of the inter-provincial meetings. Needless to say, this break with tradition has displeased some of the federal officials and it is one of many factors that have contributed to the deterioration of federal-provincial relations in this area. I will make some recommendations on this matter in the next chapter of this paper.

One of the subjects which often came up for discussion in the initial conferences was the need for federal-provincial co-operation on the subject of "cut-off" clauses and promissory notes. The participants in those conferences considered it desirable to allow consumers to raise objections against finance companies which were assignees of conditional sales contracts, the same defences consumers could have raised against claims for non-payment by the sellers. Through the use of a number of legal devices²¹⁴ finance companies were able to obtain payment from consumer buyers even in cases where those consumers had a valid claim against the conditional sellers. In order to prevent finance companies from being insulated from buyer-seller disputes, it was considered necessary to pass legislation dealing both with Bills of Exchange and disclaimer clauses contained in conditional sales contracts. This required the co-ordinated action of Parliament, which has jurisdiction to deal with Bills of Exchange²¹⁵ and, the provincial legislatures, which have the jurisdiction to deal with clauses in contracts.²¹⁶ This initial attempt to co-ordinate federal and provincial legislative efforts proved successful, and Parliament amended the *Bills of Exchange Act* in 1970²¹⁷ while most of the provincial legislatures passed provisions dealing with "cut-off" clauses.²¹⁸ This common approach in dealing with a consumer problem constitutes a useful precedent which hopefully will be followed in the future.

We have seen that special federal-provincial conferences to deal with particular subjects were held before the custom of holding annual inter-provincial administrators' conferences was established. Federal-provincial conferences and meetings have continued to be held on an *ad hoc* basis to deal with specific problems. For example, during the last three years several conferences have been organized by federal officials to deal with the subject of house warranties. These conferences have been attended by provincial officials and representatives of the building industry. At other times less formal federal-provincial meetings have been held to deal with matters of pressing concern. One of these meetings was held in the fall of 1974 in Edmonton to discuss the effects of the proposed new *Bankruptcy Act*²¹⁹ on the Orderly Payment of Debts Plans which

were being administered by some of the provinces. At the moment of writing, some attempts are being made to arrange a federal-provincial meeting to discuss consumer credit and the effect of the federal initiative on the provincial legislation and programs on the subject.

B. INFORMAL CONTACTS

In addition to the more formal conferences and meetings where representatives of all the provinces and the federal government are invited, direct contact between federal officials and officials of individual provinces is maintained through personal visits, telephone conversations and correspondence. For example, a delegation of federal officials has visited the provincial capitals twice in 1975 to discuss the federal initiatives in the area of consumer credit. At times the provincial deputy ministers have sent to their federal counterparts for comment copies of provincial legislation after it had been introduced in their legislatures. The amount of informal contact depends to a great extent on the personalities and friendships of the officials involved and on the degree of importance that the different provincial governments place on consumer protection. At any given time only a limited number of provinces have been active in the field of consumer protection and even these provinces attach different degrees of importance to their various Acts and programs. The amount and kind of informal contact with federal officials therefore will change from province to province.

C. PRESENT STATE OF FEDERAL-PROVINCIAL RELATIONS

The continued existence of some channels of communication between federal and provincial officials and the successful co-operation in the area of "cut-off" clauses and consumer notes should not lead us to believe that federal-provincial relations are cordial and harmonious. In fact at the time of writing there is a considerable amount of reticence and misgivings between consumer protection officials of the federal and provincial governments.

Provincial officials see recent federal initiatives as threats to their legislation and programs. They state that the provinces took the initiative and passed legislation on consumer credit and trade practices. Provincial officials view with suspicion federal plans to enter or take over these areas which, according to them, are best administered by the provinces.

In the eyes of provincial consumer affairs administrators the federal authorities should concentrate their efforts in those areas of national importance in which they have jurisdiction, such as competition and banking, instead of using most of their energies and resources to deal with minor problems at the local level which could be handled better by provincial authorities. As one provincial official put it to me, "The federal people should worry about national T.V. advertising, combines, the practices of banks, health and safety and other expensive programs which could not be handled by any single province and where uniformity is needed. We can deal better than they can with the practices of the corner grocery store."

Several provincial officials referred to *Box 99* as an example of federal activity in an area which could be handled better by the provinces. Many Canadian consumers write to *Box 99* in Ottawa with their complaints and federal employees handle the complaints and try to achieve a satisfactory settlement of any dispute. According to provincial officials the settlement of disputes is difficult to achieve through correspondence to and from Ottawa. In addition, many of these disputes are related to contracts or other areas where the provinces have or claim to have exclusive jurisdiction.

At present both levels of government are reassessing the real value of their dispute-settling programs and a consensus seems to be developing that it would be more efficient to use their limited resources on more consumer education and increased enforcement of consumer protection legislation rather than on trying to settle consumer complaints.

Generally speaking, provincial officials claim that it is difficult for the federal authorities to direct and administer consumer protection programs from Ottawa. They claim that the federal officials are concerned with the uniform application of their Acts across the country and therefore they are unable to identify and deal quickly with new local problems.

A common complaint of provincial officials is the lack of meaningful consultation by the federal authorities. Although federal officials have made efforts to discuss their new legislative plans with provincial authorities, these discussions have been seen by many provincial administrators as token gestures made to avoid the accusation of lack of consultation. They see the present federal efforts to consult with the provinces as mere attempts to inform the provinces about the unilateral moves of the federal government. It seems clear that provincial officials would like to participate at the early stages of policy development, and that they would like to discuss the effects of any new federal initiative on provincial legislation and programs. They point out that the delegations of federal officials that have visited the provinces to discuss consumer credit were willing to deal with technical matters, but that they were not prepared to discuss at the time the possible co-ordination of federal and provincial credit legislation or any possible co-operation in the administration of the legislation.

The federal officials see consumer protection in contemporary Canada as one of the basic government services to which all Canadians from coast to coast are entitled. However, the commitment to consumer protection, the willingness to pass legislation and to allocate resources to its enforcement varies considerably from province to province. Therefore federal officials see it as their duty to move into the areas where they have jurisdiction or a claim to it in order to maintain certain minimum standards of consumer protection throughout the country. For example, only three provinces have passed *Trade Practices Acts* and it is not likely that all the provinces will pass legislation in this area. As the federal government has jurisdiction on this matter, federal officials feel obliged to use their powers in order to ensure similar protection of all Canadians throughout the country.

In the eyes of federal officials the administration of federal legislation by provincial authorities in the past has contributed to the unequal protection of consumers across the country. For example, consumers in Ontario and Quebec, the two most populous provinces, cannot take advantage of the Orderly Payment of Debts Scheme²²⁰ because their provincial governments have not asked for the proclamation of Part X of the *Bankruptcy Act* in their provinces.²²¹ The enforcement of federal statutes by provincial authorities in areas other than consumer protection has given rise to two additional problems in the past. One is the request of funds by the provinces as payment of the costs incurred in enforcing the federal legislation. This has led to the federal government paying the costs of the programs while the provincial authorities get all the credit for them. In addition, when difficulties have been encountered in the administration of federal programs, provincial politicians have been quick to point out to the public that the problems are arising in an area of federal responsibility and that any blame should go to the federal authorities.

Federal officials state emphatically that the discharge of their responsibilities requires the enforcement of legislation at the local level on all types of businesses. The provision of federal

statutes dealing with weights and measures, packaging and labelling, product standards and safety, and misleading advertising have to be enforced on all firms irrespective of whether they are doing business in one or several provinces.

On the matter of consultation federal officials indicate that "consultation should be a two-way street." Many provincial officials expect to be consulted by the federal authorities, but they go ahead and introduce legislation and set up programs which directly affect the activities of the federal government without any attempt at consultation. At the same time many provincial governments are always interested in the administration of federal legislation or the delegation of federal powers, but they guard jealously any provincial jurisdiction.

After many hours of discussion of federal-provincial relations with officials of both levels of government, I have been impressed by the pervasive sense of grievance shared by them and by their pessimism as to the prospects of improvement of those relations. What are some of the reasons for the present condition of federal-provincial relations in this area?

In a study of federal-state relations in the United States, Edward W. Weidner has drawn a distinction which throws some light on the present state of federal-provincial relations in Canada.

[T]wo broad categories of values are immediately noticeable in a federal system. There are those values that attach to units of government or agencies or individuals within the unit and there are those values that attach to programs or types of substantive policies. The latter may be called principled, programmatic, or organization goals; the former may be called expediency or conservation goals. Programmatic goals are normally those concerned with adequate standards of public service — minimum standards in health and welfare, better public education, a more extensive system of interstate highways, more service to farmers, and so on. Expediency goals refer to the preservation and extension of influence of individuals, agencies, or units of government — for example, the defense of state government against "encroachment" from Washington, the desire of an individual for more power for its own sake, or the protection of an agency from supervision by those deemed unfriendly to it.^{2 2 2}

After having interviewed at length most of the participants, it is my distinct impression that many of the problems of federal-provincial relations in the field of consumer protection can be attributed to the conflicting expediency goals of both levels of government.

Discussions between federal and provincial officials held in the past have often dealt with "principled goals", such as the best method of attaining disclosure of the cost of credit in all types of consumer transactions, or the best method of implementing a house warranty program. But very often any principled proposals have been evaluated in terms of "expedience" or "conservation" goals, i.e., how would this new proposal affect my Minister, my department and my career?

It is a fact of political life that politicians are interested in getting credit for their programs and in increasing their popularity and status in the eyes of the voters. Consumer protection is a subject with popular appeal which provides lots of press coverage and publicity.

In addition the federal government is interested in making its presence felt at the local level in the provinces. Mainly as a reaction to developments that were taking place during the early sixties,^{2 2 3} the federal authorities are interested in maintaining direct links with the residents of all the provinces, especially those of Quebec.

Provincial politicians see the publicity given to the consumer affairs programs or activities of the federal government as threats to their status and prestige, and they often assume that when the federal government gets credit for its activities in the province it does so at the expense of the provincial government. Therefore a certain amount of rivalry and competition for consumer attention has developed. For example, provincial politicians and officials place great importance on the fact that any cheques sent to creditors under the Orderly Payment of Debts schemes^{2 2 4} administered by the provinces are issued by the provincial governments and the name of the consumer affairs departments are printed on every cheque. On the other hand, federal administrators have ensured that any stationery used by Consumer Help Offices^{2 2 5} in the provinces as well as some signs in the offices themselves indicate that the project is sponsored and financed by the federal government.

As the importance placed on consumer protection programs changes from province to province, the degree of rivalry between both levels of government changes accordingly. As Richard Simeon has stated:

To the extent both levels of government are interventionist in their behaviour, the likelihood of conflict is increased. When one level is relatively quiescent few clashes are likely if the other is innovative.^{2 2 6}

Federal and provincial officials often see any initiative by the other level of government as a possible threat to their personal careers and professional success. For example, the proposed federal legislation on consumer credit jeopardizes the provincial programs dealing with the subject, and the status of the provincial governments' employees engaged in enforcing them.

Writing in 1939 about "Difficulties of Divided Jurisdiction", J.A. Corry stated:

The higher officials in any government department are presumably able men to whom their job is a career — or at least, their best present prospect for a career. They can scarcely be satisfactory civil servants unless they find, in their work, the main expression of their personality. We all try, in one way or another, to put our stamp on our environment. The readiest objective yardstick for reassuring ourselves and impressing our superiors is expansion of an activity for which we supply the driving power . . . The official employed by the province knows that his calculable future is in the hands of the province. (The same argument applies equally to the Dominion officials.) If he is capable and ambitious, he must try to master uncertainties which interfere with his control of the situation. The actions and attitudes of Dominion officials are among those uncertainties. Thus there is a powerful incentive for him to try to extend his authority as far as possible over any disputed borderland between them. He must use the faith that is in him to secure an administrative policy which furthers and vindicates his judgment. That is to say, when the ideas of the Dominion officials do not jibe with his, he must fight for the adoption of his own. If he merely assents to the proposals of Dominion officials, he is inviting the province to search for another official who will have originality. He wants credit for his contribution to the administration of the activity. The only way he can be certain of receiving it is to be able to show that he and his staff are really responsible for the achievement. Or the reverse — when things go badly, there is a strong temptation to "pass the buck" and justify it to himself by saying that, if he had had complete control, things would not have reached this condition.^{2 2 7}

Are these interests irreconcilable? Will they lead necessarily to friction and conflict? Or are there other reasons that may motivate the participants to reach some kind of accommodation and working arrangement?

Before making some proposals for new machinery for federal-provincial relations in the next chapter, I will analyze some of the reasons that could motivate the participants to use the proposed mechanisms for the discussion, negotiation and settlement of conflicting principled and expediency goals.

CHAPTER IV

REASONS FOR IMPROVEMENT OF FEDERAL-PROVINCIAL RELATIONS AND PROPOSALS FOR NEW MACHINERY

A. REASONS FOR IMPROVING RELATIONS

Writing about federal-provincial relations in Canada, Richard Simeon stated:

Canadian observers from the authors of the Rowell-Sirois Report to the present have frequently lamented the lack of formal procedures for co-ordination, and have advanced a number of suggestions for improved machinery. But it seems clear that the smooth operation of the decision process depends more on the attitudes and perspectives of the participants than on the existence of formal machinery.²²⁸

We have seen in the last chapter that many of the difficulties in federal-provincial relations arise not only out of the participants' perception of themselves and other officials but also out of genuinely conflicting goals. What types of considerations may influence these officials' attitudes and perspectives in the future so that they are motivated to use the machinery proposed in this chapter? Different Canadian authors have described the work of federal-provincial committees which in the past have met regularly, settled many disputes and negotiated some solutions to common problems.²²⁹ But many of these committees dealt with fiscal and technical matters where the interests at stake were very different from those present in consumer protection, and it would be naive to assume that because those committees have achieved a certain measure of success the same motivating factors would automatically operate in the field of consumer protection.

Following Weidner's distinction between principled and expediency goals,²³⁰ we can point out a number of principled reasons why better federal-provincial relations are a desirable goal in the area of consumer protection. Needless to say, the mere existence of some rational reasons for better federal-provincial relations is no guarantee for their improvement, as there may be more important expediency reasons that could militate against that improvement.

A basic reason for better relations between both levels of government is simply the need to draw some jurisdictional boundaries. We have seen that neither the *B.N.A. Act* nor our courts have provided any good guidance as to the limits of federal and provincial jurisdiction in the field of consumer protection. In the absence of clear constitutional guidelines, it would be desirable to have the two levels of government agree to divide the common fields, and to use creatively their exclusive powers for the most efficient operation of our federal system of government. Any negotiations dealing with the division of the jurisdiction will be strongly influenced by expediency considerations. But it seems clear that in the absence of major constitutional change,²³¹ the Canadian federal system will have to be aided by intergovernment agreements as to the extent to which each level of government will use their respective powers.

As Professor Lederman has stated:

Why would the country not be sufficiently governed if the federal government and the respective provincial governments each simply went about its own business properly, within the ambit of its own written list of powers and responsibilities, without reference to the other level of government? The answer

is that the country would decidedly not be well-governed if this were attempted. Indeed I question whether Canada could be held together and governed at all, today, by this approach.²³²

All governments in Canada are committed to federalism, a system that has permitted ten very different provinces to form a country for more than a century. After the failure in 1971 of the ambitious attempt to solve many of the problems of Canadian federalism through the adoption of a new Constitution,²³³ the only method of making federalism work seems to be the frustrating and often irrational one of attempting to co-ordinate the activities of both levels of government.

A closely related reason for the need for more articulation between both levels of government is the desirability of avoiding duplication of efforts and waste of limited resources. We have seen in chapter two that the same conduct of behavior may amount to a violation of both federal and provincial statutes. It would be only rational to develop some methods of consultation whereby the overlapping of federal and provincial legislation is avoided at the stage of legislative drafting. If this avoidance of overlapping legislation is not achieved, it would be desirable to develop some working arrangements dealing with the enforcement of the overlapping statutes. This type of arrangement could lead to financial savings by cutting down the number of administrators needed for the enforcement of legislation. Budgetary consideration may become more important in the near future as there are some signs that the present rate of growth of the consumer affairs departments and programs is not likely to be maintained in the years ahead. All the officials I interviewed indicated the increasing difficulty they were encountering with their respective treasury boards and the unwillingness of these boards to allocate funds for the hiring of permanent staff.²³⁴ It is quite likely that the initial period of rapid growth of the consumer affairs departments will be followed by a period of consolidation and reassessment of programs and priorities. In this new phase it will make sense to have a look at the areas where there is a duplication of federal and provincial consumer services in order to avoid waste and to put to the best use the limited resources of the departments.

A third reason for better federal-provincial co-operation is to avoid frustrating each other's policies. For example, in the area of consumer credit, finance companies have often argued that the goal of cost of credit disclosure cannot be achieved as long as the provinces impose one method of calculating and disclosing the cost of vendor credit and some types of lender credit, while the federal government imposes a different method of calculating and disclosing the interest charged by banks and mortgage lenders. Another area where federal and provincial Acts and regulations could run at cross purposes is that of labelling of consumer products, where both the federal governments and the provinces have passed legislation.²³⁵

A closely related reason for improved federal-provincial relations is the imaginative use of exclusive legislative powers to solve consumer problems that need joint federal and provincial action. A good precedent of this type of joint effort is provided by the legislation dealing with "cut-off" clauses and consumer notes described above.²³⁶ Two areas where the protection of the Canadian consumer appears to require a joint federal-provincial approach are the regulation of credit cards²³⁷ and electronic payment systems.²³⁸ The federal government appears to have jurisdiction to pass legislation dealing with both subjects,²³⁹ but they are closely related to issues of the law of sales and creditors' rights which fall within provincial jurisdiction. Therefore, any federal initiatives in the two areas will affect consumer rights under provincial law and it would be desirable that provincial and federal representatives participate in the study of the implications for consumers of any new legislation on these matters.

A number of expediency or conservation reasons for the improvement of federal-provincial relations could be advanced. These reasons are related to "the preservation and extension of influence of individuals, agencies or units of government,"²⁴⁰ A first reason of this type for the improvement of federal-provincial relations is the need felt by federal and provincial officials to reduce the uncertainty in the environment in which they work. As Professor Corry stated, any provincial official

must master the uncertainties which interfere with his control of the situation. The actions and attitudes of Dominion officials are among those uncertainties. Thus there is a powerful incentive for him to try to extend his authority as far as possible over any disputed borderland between them.²⁴¹

Professor Corry assumes that the need to reduce uncertainty would almost inevitably lead to friction and conflict. However in some cases it could lead to compromises and agreements to divide the borderland, especially when the take-over by one level of government of a whole area is impossible or impracticable. If some arrangement could be worked out in the areas of consumer protection into which each level of government would expand, this agreement would reduce the uncertainty in which officials have to operate. They could direct more of their time and energies to the preparation of legislation and the implementation of programs that could benefit the Canadian consumer rather than spending an inordinate amount of their time and efforts worrying about and planning new strategies to counteract the latest initiative of the other level of government.

A second expediency reason for a better understanding of both levels of government could be that the field of consumer protection is wide enough to accommodate the activities of federal and provincial politicians and officials. Although federal-provincial rivalry will never be eliminated, a consensus could develop about the need to share the field so that both federal and provincial politicians get credit for their consumer protection programs and federal and provincial officials can exercise their creative and administrative talents. The development of this consensus will have to be based in turn on both the belief in the legitimacy of federal and provincial activity in the different areas and the expanding nature of the field.

Some provincial officials still view as illegitimate the federal initiatives in consumer credit and trade practices. The provincial officials took the initiative in these areas and they still see the federal officials as late-comers trying to get into areas that are presently regulated by the provinces. However, as we saw in chapter two, there is plenty of constitutional authority giving the federal government jurisdiction to pass legislation and establish programs dealing with consumer credit and trade practices. At the present time not much can be gained by the provinces taking a belligerent stance in the hope of forcing the federal government to abandon the field. At the same time the present climate of federal-provincial relations could be considerably improved if the federal government would make a move that, in fact, recognizes the legitimacy and continued existence of provincial credit legislation presently in force and the provincial programs that are now in operation.

The development of a consensus to share the field of consumer protection will take place if there is an agreement on the possibility of future growth in the field, on the existence of sufficient areas where both levels of government can expand in the future. Some officials seem to suspect that after the passing of comprehensive trade practices legislation most consumer protection problems will be handled by passing regulations under those Acts and by expanding the administrative

machinery necessary to enforce them. If this belief on the limitation in the number of possible new statutes is in fact shared by officials of both levels of government, it may in part explain the present race to pass legislation and occupy as many areas as possible. At the same time the occupation of these areas could be seen as tactical steps aimed at creating assets which could later be given up in exchange for desired concessions. Even if the number of possible new consumer protection statutes is limited (which is a matter where opinions may differ), it seems fair to say that the efforts of governments to implement legislation, increase consumer education and mediate consumer disputes have merely scratched the surface, and that a majority of Canadians remain ignorant about the consumer protection efforts of the federal and provincial governments. Therefore, I would suggest that there are enough possibilities at the level of administration and enforcement to occupy the possible growth in activity of both levels of government. In any case, as indicated above, it seems likely that the growth of the consumer affairs departments will be slowed down in the near future and this may increase federal and provincial officials' willingness to share the field.

A third expediency reason for better articulation of federal and provincial legislation and programs is simply to avoid political embarrassment. Politicians and administrators are not only interested in gaining credit and enhancing their status. They are also interested in avoiding scandals or censure. If the present trend of overlapping statutes and programs continues, both levels of government will be exposed to increasing criticism from businessmen and taxpayers. Businessmen need some degree of certainty and predictability in the laws to which they are subjected in order to organize their affairs accordingly. If they are subjected to different provincial and federal Acts drafted in general terms²⁴² and dealing with the same activity it is likely that they will make their complaints heard. The likelihood will be increased if some businesses are charged with violation of federal and provincial legislation dealing with the same problem such as in the case of disclosure of cost of credit or trade practices. These cases of "double jeopardy" will likely lead to criticism of both levels of government as wasting taxpayers' money. This in turn may lead to a drastic resolution of the conflict by outsiders who do not share the concerns of consumer affairs officials. As Professor Donald V. Smiley has stated:

Program officials know that if they do not resolve intergovernment disputes "within the guild" these conflicts will be settled by outsiders who are motivated by different considerations than those which prevail within the specialized groups . . . [I]t is in the interest of the program specialists to maintain their relative importance.²⁴³

B. PROPOSALS FOR NEW MACHINERY FOR FEDERAL-PROVINCIAL RELATIONS

In my interviews with consumer protection officials I discussed the methods and procedures presently used for the meeting of federal and provincial representatives to discuss issues of mutual concern. There seems to be a consensus among officials that the present machinery has developed in an *ad hoc* and haphazard manner, that it is rather wasteful and lags behind present needs. Many of the participants would like to see a more structured system of regular federal-provincial meetings and I have incorporated some of their suggestions into the following proposals.

1. Before the annual inter-provincial administrators' conferences are held, the organizers should ask provincial officials for suggestions of specific areas of federal-provincial relations where difficulties are being encountered or where better co-operation could be achieved. These suggestions and proposals could be included in an agenda for a special session of the interprovincial conference.

2. In this special session on federal-provincial relations, provincial representatives could discuss the areas of main concern and any proposals for the solution of problems or improvement of co-operation. These sessions, which would be attended only by provincial officials, could be useful for the clarification of issues and the exploration of proposals and solutions. Probably only a few provinces would be particularly interested in discussing certain subjects with the federal authorities, either because of the special importance they place on that subject or because they are more active in consumer protection than the rest of the other provinces. Nevertheless, it is important that all provincial officials should be entitled to attend the session on federal-provincial relations and the subsequent meeting with federal officials. The attendance at all the meetings of the less-interested provinces may provide them with a learning experience which may prove useful if those provinces later become active in the area under discussion. In addition, the attendance of these provinces will avoid the danger of bilateral negotiations which in other fields have generated a great amount of resentment.²⁴⁴

There is very little likelihood that these sessions will be used for preparing a common front for "ganging up on Ottawa."²⁴⁵ This is because at any given time the provincial participants will have different priorities and they will differ considerably in their social and political philosophies.

3. One of the results of these inter-provincial sessions should be a list of subjects to be discussed with federal officials as well as some tentative proposals. These proposals could be expanded into working or position papers to be circulated among all the interested provinces and they should be sent with a proposed agenda to federal consumer affairs officials.
4. Federal officials could continue to attend all the regular sessions of the inter-provincial administrators conference except the session discussing federal-provincial matters. Federal and provincial officials should take advantage of their presence at the inter-provincial conference to fix a mutually convenient date for a new meeting to discuss federal-provincial issues. Ideally this subsequent meeting would be held not later than four or six weeks after the inter-provincial one.
5. Upon receipt of the list of subjects and proposals or working papers from the provinces, federal officials would add to the list any new matters they would like to discuss with the provinces and prepare and send back to the provinces any working papers, background materials and proposals of their own. Several of the officials I interviewed stressed the importance of getting some information in advance as to the scope and range of the desired discussions. They would appreciate receiving working papers and proposals indicating the direction any discussions could take so that they can prepare for the meeting.
6. The federal-provincial meeting to be held a few weeks after the inter-provincial conference should be attended only by deputy ministers and their top administrators or program experts. Hopefully, the attendance of officials with similar experiences and doing the same type of work will facilitate the interchange of ideas and negotiations at these meetings. As D.V. Smiley has stated:

The attitudes, procedures and values common to particular groups of program specialists . . . provide common standards to which officials from federal and provincial levels defer.

Membership in such groups almost always involves not only the sharing of a body of knowledge and techniques but also adherence to a common set of standards and objectives related to the public policies with which the group is professionally concerned. What Seymour Lipset has said of bureaucracies generally applies to this federal-provincial complex of specialists: "Inherent in bureaucratic structures is a tendency to reduce conflicts to administrative decisions by experts, and thus over time bureaucratization facilitates the removing of objects from the political arena. Constant emphasis on the need for objective criteria as a basis for the settlement of conflicts enables bureaucracies to play major mediating roles."²⁴⁶

The main purpose of the meeting of federal and provincial officials should be to clarify their goals and positions, to explore the areas where there is agreement and those where there is none, and, with regard to the latter, to explore ways in which differences could be reconciled. The deputy ministers and officials should be able to explore proposals and agree among themselves without committing their governments. In many cases they will have to take any tentative agreement back to be approved by their respective ministers. It will be important that the participants to these federal-provincial meetings agree on the next step to be taken after the meeting. In some cases an exchange of correspondence outlining an understanding will be all that is required. In other cases subsequent meetings may be necessary.

7. It will be important for federal and provincial participants to agree in advance about the procedure to be followed in federal-provincial meetings, as in many cases the manner in which negotiations are structured may give some advantage to one or more of the participants.²⁴⁷ As suggested above, the agenda of the meetings could be set up by mutual agreement. The meetings could be chaired on an alternate basis by federal and provincial representatives. The ideal situation would be if by mutual agreement the meetings could be chaired by a representative of one of the provinces that has less interest at stake in the negotiations.

One of the criticisms of federal-provincial meetings raised by provincial officials is that too many of them are held in Ottawa. An effort should be made to hold the proposed meetings in different cities across the country depending in part on the provinces that indicate their intention to participate in the meetings.

8. Several officials have criticized the ministerial conferences that have been held in the past as an exercise in public relations where very few important issues were discussed or agreed upon. However, these conferences may help new ministers to become more familiar with consumer protection matters and with the problems of interprovincial and federal-provincial relations. In addition they seem to generate goodwill and this may facilitate future communication and agreement among the participants. Therefore, I would recommend the renewal of federal-provincial ministerial conferences to be held if possible after the officials' meetings.

C. POSSIBLE ACCOMPLISHMENTS IN FEDERAL-PROVINCIAL RELATIONS

The new machinery and procedure proposed above could be used to improve both the communication and the co-operation between the federal and provincial governments.

1. Improvement of Communications

Several of the officials I interviewed agreed that the present machinery used for the sharing of information about the attitudes and overall planning of both levels of government has not been conducive to improving federal-provincial relations. There have been too many people involved in the discussion of too many separate areas, such as orderly payment of debts, consumer credit, trade practices, etc. It is hoped that regular meetings of a few top officials will facilitate the exchange of information on overall policy planning and the views of the different participants on their respective jurisdictions. This is not to suggest that improved communication *per se* would be conducive to an improvement of federal-provincial relations. As Richard Simeon has stated:

[E]ven with perfect information the governments would continue to share often conflicting goals . . .²⁴⁸

But good communications can be considered a necessary though not sufficient condition for harmonious federal-provincial relations.

The exchange of working papers with specific questions and proposals on a few chosen areas may help to avoid some of the problems arising out of the present system of consultation. Many misunderstandings presently arise because federal and provincial officials attach different meanings to the word "consultation." While for some officials "consultation" means giving advance notice of their intention to take some initiative and listening politely to any comments that are made, for others it means to participate and negotiate at the early stages of policy development.

It is hoped that through the discussion of specific issues a better understanding will be reached as to the exchange of information and amount of negotiation that can be expected in the different areas of consumer protection. Perhaps in certain areas of legislative activity that can be properly reached by both levels of government, an agreement to exchange information and to discuss issues at an early planning stage can be reached more easily than in areas that fall within the exclusive legislative competence of one level of government. At the same time there should be some frank discussion as to the rules on confidentiality of the different governments and how far the officials are able to go in releasing information. Some officials I talked to stated that they did not have the authority to release copies of statutes or regulations before they were introduced for first reading or published in the *Gazette* respectively.

2. Improvement of Co-ordination

A better system of communication is not a goal in itself but a means to better co-operation at the legislative and administrative levels.

Just as with regard to the exchange of information, there is no guarantee that the creation of new machinery will increase federal-provincial co-ordination and co-operation. It is always possible that one or more of the participants may decide that they will better achieve their particular goals through independent action rather than through a co-operative approach. But for a series of reasons analyzed above, it is possible that some measure of agreement could be reached in the future on the drafting of legislation and administration of programs.

a) Co-ordination of Legislation

The type and degree of co-operation at this level will probably differ depending on whether the legislation falls within a common field which can be reached by both levels of

government, or whether a proposed Act falls within the exclusive legislative jurisdiction of one level of government.

With regard to areas of overlapping jurisdiction, great benefits could be derived if an agreement could be reached on the division of the area before the legislation is passed. This type of arrangement has been worked out in other subjects such as agriculture, where by section 95 of the *B.N.A. Act* the federal and provincial governments share concurrent powers. The Departments of Agriculture of the two levels of government have been able to develop working arrangements whereby they divide the field and provide different programs and services to Canadian farmers.

Agreements on division of common areas would be facilitated if a consensus could be developed on the type of activity which each level of government can do best. All the provincial officials I interviewed agreed that the federal government should continue to be active in areas dealing with food, drugs, health and safety. They would not object to federal legislation on upholstered and stuffed goods, an area presently regulated by the provinces²⁴⁹ but which would fit better within the present federal schemes. Provincial officials state that they would not object to the federal take-over and strict enforcement of many provisions which lie dormant in provincial statutes. They give as an example the new section of the *Weights and Measures Act*²⁵⁰ that makes it an offence to tamper with odometers. The provincial *Motor Vehicles Acts* contained some sections which forbid the same practice but not many prosecutions were started under these provisions as the provincial officials in charge of enforcing them were not able to perform the investigatory police work required to obtain the necessary evidence. Several provincial officials were quite happy to see the federal take-over of this area and the success of the RCMP in securing convictions under the new federal provisions.

A legislative device which could be used in the future in concurrent fields is the adoption of conditional legislation whereby a certain conduct or practice is not prohibited if it is permitted or sanctioned by the other level of government.²⁵¹ We have already seen that this device was used in the new sections of the *Combines Investigation Act* dealing with pyramid selling and referral selling.²⁵²

Another type of conditional legislation could be used for the co-ordination of federal and provincial programs. Federal consumer legislation could contain a provision stating that it will come into force only upon proclamation. The legislation or parts of it could then be proclaimed only in those provinces where it is deemed necessary. This type of approach could be used by the federal government to ensure minimum standards of consumer protection across the country. The federal statute could go into force in those provinces without equivalent legislation, but it would not be proclaimed in the provinces which are active in the area. A Canadian precedent for this type of approach is contained in section 198 of the *Bankruptcy Act*²⁵³ and, as we have seen by the use of this section, Part X of that Act has gone into force only in certain provinces.

Consumer protection statutes in the United States contain similar provisions for the integration of federal and state legislation. Under these provisions which are often included in federal statutes any state legislation will prevail if it affords consumers equivalent or greater protection than the federal statute. For example, the *Magnuson-Moss-Warranty-Federal Trade Commission Improvement Act* that regulates warranties given by manufacturers of consumer products contains a section that states as follows:

If, upon application of an appropriate State agency, the Commission determines . . . that any requirement of such State covering any transaction to which

this title applies (A) affords protection to consumers greater than the requirements of this title and (B) does not unduly burden interstate commerce, then such State requirement shall be applicable . . . to the extent specified in such determination for so long as the State administers and enforces effectively any such greater requirement.²⁵⁴

Another example of the use of this type of device is contained in section 305 of the U.S. *Consumer Credit Protection Act* which states:

The Secretary of Labor may by regulation exempt from the provisions of section 303(a) garnishments issued under the restrictions on garnishment which are substantially similar to those provided in section 303(a).²⁵⁵

As indicated above this legislative approach can be used only in areas of concurrent jurisdiction; it cannot be used to grant initial jurisdiction to the other level of government.

In the areas of exclusive jurisdiction we have seen that some co-operative efforts have succeeded in the past²⁵⁶ and that comprehensive consumer protection with regard to credit cards and electronic payment systems may require a co-ordinated approach by both levels of government.²⁵⁷

Another way in which federal-provincial co-operation could increase the protection of Canadian consumers is if the provinces would complement federal health and safety legislation by attaching strict civil liability to the violation of those statutes. Several federal statutes such as the *Hazardous Products Act*,²⁵⁸ the *Motor Vehicle Safety Act*,²⁵⁹ or the *Food and Drug Act*²⁶⁰ set product standards and provide for penalties to be applied to any violators. If a product does not comply with those statutes and it causes physical damage or personal injury, it would be little consolation to the consumer to know that the manufacturer will be subjected to a prosecution and probably a fine. The consumer would be more interested in being compensated for his loss or injury. Some Canadian and English judges have granted damages for losses arising out of breach of statutory standards on the basis of the presumed intention of the legislature.²⁶¹ But the federal health and safety statutes mentioned above are silent on this point. Even if the intention of Parliament to create a civil cause of action for breach of those statutes was clear, it is doubtful whether it has the jurisdiction to do so in the case of legislation based on the federal criminal law power.²⁶² A consumer could succeed in recovering damages if a court finds that the manufacturer was negligent. But this finding does not follow automatically from the breach of statutory standards, and the law could be considerably simplified if the provinces would pass legislation making manufacturers strictly liable for losses arising out of their breach of federal health or safety standards. This type of provincial legislation would increase certainty and it could simplify the enforcement efforts of the federal government, as the clear liability to consumers would act as an incentive on manufacturers to comply with statutory standards.

As Professor Linden has stated:

An additional deterrent lash to manufacturers may spur greater efforts toward conformance with the legislation. The task of the judge and jury in assessing the reasonableness of the manufacturer's conduct is a trying one. Sometimes there is no evidence, other times there is a welter of technical and frequently conflicting testimony to sift. Were liability to be premised on a finding of adulteration or other violation simpliciter, the job of judging would be simplified, predictability would increase and, as a beneficial concomitant of this, tort settlements might become more common. In most cases, producers are able to pass the cost of

liability on to their customers through slightly increased prices. In any event, some of the benefits of general deterrence and better resource allocation might be achieved.²⁶³

b) *Co-ordination of administration*

A second area of possible agreement between federal and provincial officials is in the administration and enforcement of overlapping federal and provincial statutes. If the same act or conduct could amount to a violation of federal and provincial statutes, it could be advantageous to both levels of government to have an agreement dividing the type of conduct or activity that each level will prosecute. For example, we have seen in chapter two that certain types of misleading advertising could violate the provisions of the federal *Combines Investigation Act* and the provisions of the provincial *Trade Practices Act*. To avoid duplication of efforts, federal and provincial officials could agree on the type of advertising each level of government would monitor and control. Even if no agreement on the division of areas of enforcement is reached, some kind of notification procedures will have to be developed in order to avoid federal and provincial officials initiating investigations and prosecuting the same firms for the same act or representation.

At the same time the trade practices provisions of the *Combines Investigation Act* could be fully enforced in those provinces without equivalent legislation in order to achieve minimum standards of consumer protection across the country.

Another method of federal-provincial co-operation could be to reach agreements whereby the legislation of one level of government is enforced by the other. We have seen that Part X of the federal *Bankruptcy Act* is administered by provincial officials,²⁶⁴ and that some dissatisfaction has been expressed with regard to this type of arrangement.²⁶⁵ But the experience of Part X may prove useful and some of the difficulties encountered in the past can be taken into account in future negotiations.

The use of this device could present a way out of the current impasse in the field of consumer credit. If the federal government proceeds with its announced plans to pass comprehensive legislation dealing with all types of vendor and lender credit, a compromise with the provinces could be reached by delegating to the provinces the enforcement of all or part of the new consumer credit legislation. A new federal Act will have the advantage that it will impose uniformity of legislation across the country, as well as the same method of disclosing the cost of all types of credit. The provinces already have experienced personnel and direct access to the provincial registries of conditional sales and chattel mortgages which will facilitate the control of all types of consumer lenders.

CONCLUSION

In the writing of this paper I have kept in mind the admonition by Professor Smiley that:

[D]espite the vast amount of incantation both from Canadian scholars and Canadian officials about the need for federal-provincial coordination and the alleged association between such coordination and rationality, the increasing sophistication of these governments leads directly to conflict of a somewhat intractable kind.²⁶⁶

It is true that consumer protection is a rather minor area of federal-provincial relations and that the strategies of the different participants may be determined by comprehensive government policies or directives designed to deal with all aspects of intergovernment relations. But it is just as likely that because consumer protection is a rather narrow and specialized field, the participants may be allowed to develop co-operation and working arrangements in order to achieve a highly co-ordinated scheme of consumer protection for all Canadians.

As several writers have indicated, federal-provincial conflicts often arise out of genuine contradictory interests and not merely out of a lack of information or the absence of formal procedures for co-ordination.

In the field of industrial relations our general approach in solving the conflicting interests of labour and management has been to oblige them to get together and negotiate in good faith. There are many cases of strikes and lock-outs, but by and large this system of free collective bargaining seems to provide the best solution to industrial disputes. In the field of federal-provincial relations the original commitment to sit down and negotiate will have to come from the participants themselves.

As I have tried to show in this paper, the need for federal-provincial agreements in the area of consumer protection arises out of the very nature of our federal Constitution which is based on a division of powers. The problems of consumer protection arise out of the complexities of our modern society and require the co-ordinated use of the legislative powers of both levels of government. Only time will tell whether the federal and provincial participants will make an honest and sincere attempt to make federalism work in the field of consumer protection.

FOOTNOTES

¹For a general discussion of the goals of consumer protection see: J.S. Ziegel, *The Future of Canadian Consumerism*, (1973), 51 Can. B. Rev. 91.

²British Columbia, *Consumer Protection Act*, S.B.C. 1967, c.14, s.s. 17-20; *The Trade Practices Act*, S.B.C. 1974, c.96, s. 3; Alberta, *The Unconscionable Transactions Act*, R.S.A. 1970, c.377; Saskatchewan, *The Unconscionable Transactions Relief Act*, s.s. 1967, c.86; Manitoba, *The Unconscionable Transactions Relief Act*, R.S.M. 1970, c. U-20; Ontario, *The Unconscionable Transactions Relief Act*, R.S.O. 1970, c.472, *Consumer Protection Act* S.Q. 1971, c.74 s. 118; Quebec *Civil Code* art. 1001-02, 1040c; New Brunswick, *The Unconscionable Transactions Relief Act*, R.S.N.B. 1973, c. U-1; Nova Scotia, *The Unconscionable Transactions Relief Act*, R.S.N.S. 1967, c.319; Prince Edward Island, *The Unconscionable Transactions Relief Act*, S.P.E.I. 1964, c.35; Newfoundland, *The Unconscionable Transactions Relief Act* R.S.N. 1970, c.382.

³British Columbia, *The Consumer Protection Act*, S.B.C. 1967, c.14, as amended, Part II s.7; Alberta, *The Direct Sales Cancellation Act*, R.S.A. 1970, c.110, as amended; Saskatchewan, *The Direct Sellers Act*, R.S.S. 1965, c.331, as amended; Manitoba, *The Consumer Protection Act*, R.S.M. 1970, c. 200, as amended; Ontario, *The Consumer Protection Act*, S.O. 1971, c.74, as amended, Division V; New Brunswick, *The Direct Sellers Act*, R.S.N.B. 1973, c. D-10; Nova Scotia, *The Direct Sellers Act*, S.N.S. 1969, c.5; To be replaced upon proclamation, by *The Direct Sellers' Licensing and Regulations Act* S.N.S. 1975, c.9; Prince Edward Island, *The Direct Sellers Act*, S.P.E.I., 1970, c.96 as amended.

⁴British Columbia, *The Consumer Protection Act*, S.B.C. 1967, c.14 as amended, s.s. 11-14; Alberta, *The Credit and Loan Agreements Act*, R.S.A. 1970, c.73 as amended; Saskatchewan, *The Cost of Credit Disclosure Act*, S.S. 1967, c.85; Manitoba, *The Consumer Protection Act*, R.S.M. 1970, c. C-200 as amended, s.s. 13 and following; Ontario, *The Consumer Protection Act* R.S.O. 1970, c.82 as amended, s.s. 36 and following; Quebec, *Quebec Civil Code* art. 1561a; New Brunswick, *Cost of Credit Disclosure Act*, R.S.N.B. 1973, c. C-28; Nova Scotia, *Consumer Protection Act* 1967, S.P.E.I. 1967, c.16, as amended; Newfoundland, *The Consumer Protection Act*, R.S.N. 1970, c.256.

⁵British Columbia, *Consumer Protection Act*, S.B.C. 1967, c.14, as amended, s.15; Alberta, *Conditional Sales Act*, S.A. 1971, c.18, s.18 1(2); Saskatchewan, *Cost of Credit Disclosure Act*, S.S. 1967, c.85, as amended, s.16A; Manitoba, *Consumer Protection Act*, R.S.M. 1970, c. C-200, as amended, s.67. Ontario, *Consumer Protection Act*, R.S.O. 1970, c.82, as amended, s.42A; Quebec, *Consumer Protection Act*, S.Q. 1971, c.74, as amended, s.19; New Brunswick, *Cost of Credit Disclosure Act*, R.S.N.B. 1973, c. C-28, s.22; Nova Scotia, *Consumer Protection Act*, R.S.N.S. 1967, c.53, as amended, s.20B; Prince Edward Island, *Consumer Protection Act* 1967, S.P.E.I. 1967, c.16, as amended, s.20A.

⁶British Columbia, *Sale of Goods Act*, R.S.B.C. 1960, c.344, as amended S.A. 1971 c.52 s.1; c.84, s.17; *Consumer Protection Act*, S.B.C. 1967, c.14, as amended, s.21; Alberta, *The Sale of Goods Act*, R.S.A. 1970, c.327, s.55; *The Farm Implements Act*, R.S.A. 1970, c.136 as amended, s.9; Saskatchewan, *Agricultural Implements Act*, S.S. 1968, c.1, as amended, s.26; Manitoba, *Farm Machinery and Equipment Act*, S.M. 1970, c. F-40, as amended, s.17; *Consumer Protection Act*, R.S.M. 1970, c. C-200, s.58; Ontario, *Consumer Protection Act*,

R.S.O. 1970, c.82, as amended, s.44a; Nova Scotia, *Consumer Protection Act*, R.S.N.S. 1967, c.53, as amended, s.20c 2.

⁷British Columbia, *Fair Sales Practices Act*, S.B.C. 1973, c.32 Part II, (to be amended to *Pyramid Distributors Act* by Bill 10, 1975); Alberta, *The Franchises Act*, S.A. 1971, c.38, as amended, s.11; Saskatchewan, *The Pyramid Franchises Act*, S.S. 1972, c.98; Manitoba, *The Consumer Protection Act*, R.S.M. 1970, c. C-200, as amended, s.60(2); Ontario, *The Pyramid Sales Act*, S.O. 1972, c.57; Quebec, *Consumer Protection Act*, S.Q. 1971, c.74.

⁸British Columbia, *Debt Collection Act*, S.B.C. 1973, c.26; Alberta, *The Collection Agencies Act*, R.S.A. 1970, c.55; Saskatchewan, *The Collection Agents Act*, S.S. 1968, c.11 as amended; Manitoba, *The Consumer Protection Act*, R.S.M. 1970, c. C-200, as amended; Ontario, *The Collection Agents Act*, R.S.O. 1970, c.71, as amended; Quebec, *Collecting Agents Act*, R.S.Q. 1964, c.43, (see Bill 26, *The Collection Agents Act* 1974, which, if passed, will be a marked departure from the 1964 Act); New Brunswick, *Collection Agencies Act*, R.S.N.B. 1952, c.31 as amended; Nova Scotia, *The Collection Agencies Act*, R.S.N.S. 1967, c.38, as amended; *The Collection Act*, R.S.N.S. 1967, c.39.

⁹British Columbia, *Personal Information Reporting Act*, S.B.C. 1973, c.139; Saskatchewan, *The Credit Reporting Agencies Act*, S.S. 1972, c.23; Manitoba, *The Personal Investigations Act*, S.M. 1971, c. P-33; Ontario, *The Consumer Reporting Act*, S.O. 1973, c.97; Quebec, *Consumer Protection Act*, S.Q. 1971, c.74; Nova Scotia, *Consumer Reporting Act*, S.N.S. 1973, c.4; Prince Edward Island, *Consumer Reporting Act*, S.P.E.I. 1974, c.67; Newfoundland, *The Credit Reporting Agencies Act*, S.N. 1973, Act No. 76.

¹⁰British Columbia, *Motor Vehicle Act*, R.S.B.C. 1960, c.253 as amended, s.s.2, 29-35; Alberta, *The Highway Traffic Act*, R.S.A. 1970, c.169, s.s. 232-35; Saskatchewan, *The Motor Dealers Act*, S.S. 1966, c.95 (Reg. 129/66); Manitoba, *The Highway Traffic Act*, R.S.M. 1970, c.H-60 (1971) Regs. H-60, R-12, R-3); Ontario, *Motor Vehicle Dealers Act*, R.S.O. 1970, c.473 as amended, (Reg. 98/71); Quebec, *The Highway Code*, R.S.Q. 1964, c.231, as amended, (O.C. 3306-72); New Brunswick, *Motor Vehicle Act*, R.S.N.B. 1973, c. M-17, as amended; Nova Scotia, *Motor Vehicle Act*, R.S.N.S. 1967, c.191 s.s. 19, 46-49, as amended; Prince Edward Island, *The Highway Traffic Act*, S.P.E.I. 1964, c.14 as amended, (see also 1975 Bill 15, *Vehicle Dealers and Salesman Act*); Newfoundland, *Highway Traffic Act*, R.S.N. 1970, c.152, as amended, s.s. 15-25.

¹¹British Columbia, *Mortgage Brokers Act*, S.B.C. 1971, c. 36, as amended; Alberta, *The Mortgage Brokers Registration Act*, R.S.A. 1970, c. 242; Saskatchewan, *The Mortgage Brokers Act* S.S. 1967, c. 76, as amended; Manitoba, *The Mortgage Brokers And Mortgage Dealers Act*, S.M. 1971, c. 26, as amended; Ontario, *The Mortgage Brokers Act*, R.S.O. 1970, c. 278, as amended; Quebec, *The Real Estate Brokerage Act*, R.S.Q. 1964, c. 267, as amended; New Brunswick, *Real Estate Agents Licensing Act*, S.N.B. 1960-61, c. 16, as amended; Nova Scotia, *Mortgage Brokers And Lenders Registration Act*, R.S.N.S. 1967. c. 189; Prince Edward Island, *The Real Estate Trading Act*, S.P.E.I. 1968, c. 47, as amended; Newfoundland, *Real Estate Trading Act*, R.S.N. c. 326, as amended.

¹²British Columbia, *The Trade Practices Act*, S.B.C. 1974, c. 96 (Bill 88, 1975, sets out several defences which will be incorporated into the Act); Alberta, *The Unfair Trade Practices Act*,

1975, *Bill 21*; Manitoba, *Trade Practices Inquiry Act*, R.S.M. 1970, c. T-110, as amended (provisions for inquiry only); Ontario, *Business Practices Act 1974*, S.O. 1974, c. 131.

¹³ Ontario, *The Travel Industry Act*, S.O. 1974, c. 115; Quebec, *The Travel Agents Act*, S.Q. 1974, c.53.

¹⁴ R.S.C. 1970, c. B-1.

¹⁵ *An Act to Amend the Bankruptcy Act 1966*, S.C., c.32, see now, *Bankruptcy Act*, R.S.C. 1970, c. B-3. For descriptions and discussion of the Orderly Payment of Debts Scheme see R.C.C. Cuming, *Consumer Credit Law* in G.L.H. Friedman (ed.), *Studies in Canadian Business Law*, Butterworths, Toronto, 1971 at pp. 93, 135-139, John D. Honsberger, *Part X of the Bankruptcy Act and the Overcommitted Consumer Debtor* in W.A.W. Neilson, *Consumer and the Law in Canada*, Toronto, 1970 (ed.) at page 137.

¹⁶ *Bills of Exchange Act*, R.S.C. 1970, c. B-5, as amended, see also J.S. Ziegel, *Canada Regulates Consumer Notes* (1971) 26 Bus. Lawyer 1455; A. Bohemier, *Les Lettres et les billets du consommateur* (1973) 76 R. du Notariat 79-105, 155-172.

¹⁷ S.C. 1968-69, c. 116, *below note 113*.

¹⁸ See footnote 113 *below*.

¹⁹ *Motor Vehicle Safety Act*, R.S.C. 1970 (1st Supp.) c. 26.

²⁰ *Hazardous Products Act*, R.S.C. 1970, c. H-3.

²¹ *Consumer Packaging and Labelling Act*, S.C. 1970-71, c. 41. *Textile Labelling Act*, 1970, R.S.C. c. 46 (1st Supp.).

²² See J.S. Ziegel, *Consumer Credit Regulation: A Canadian Consumer Oriented Viewpoint* (1968) 68 Col. L. Rev. 488, at p. 488.

²³ J.S. Ziegel comments on this point in his article *Canadian Consumer Reporting Legislation: Trends and Problems* (1973) 11 O.H.L.J. 503, at pages 504-507.

²⁴ Economic Council of Canada, *Interim Report*, (1967), Queen's Printer, Ottawa, p. 1.

²⁵ As *above*, p. 19.

²⁶ Bill C-161, *An Act to Establish a Department of Consumer and Corporate Affairs*, this Bill was passed into Law in December, 1967, becoming Chapter 16, S.C. 1967. See also, J.S. Ziegel, *Retail Instalment Sales Legislation: A Historical and Comparative Survey*, (1962), 14 U. of T. Law J. 143. For a list of federal statutes dealing with consumer affairs see *Economic Council of Canada Interim Report*, *above note 24*, at page 51.

²⁷ See *Final Report of the Select Committee of the Ontario Legislature on Consumer Credit*, Sessional Paper No. 85, 1965.

²⁸S.O. 1966, c.24.

²⁹S.O. 1966, c.23.

³⁰*Department of Consumer Affairs Act*, S.S. 1972, c.27; *Department of Consumer Services Act*, S.B.C. 1973, c.108; *Department of Consumer Affairs Act*, S.A. 1973, c.22; *Consumer Protection Act*, R.S.M. 1970, c. C-200.

³¹1867, 30 & 31 Victoria, c.3 (U.K.), (hereinafter cited as the *BN Act*).

³²In this section I have been very much influenced by the writing of Professor W.R. Lederman, especially *The Balanced Interpretation of the Federal Distribution of Legislative Powers in Canada*, McPherson and Crepeau (eds.), *The Future of Canadian Federalism*, Toronto, University of Toronto Press (1965) at page 91.

³³D.V. Smiley, Documents of the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism, Vol. 4, *Constitutional Adaptation and Canadian Federalism Since 1945*, (1970) Information Canada at pages 1-2.

³⁴*Final Report of the Special Joint Committee of the Senate and House of Commons on the Constitution of Canada*, (1972) Queen's Printer, Ottawa, at page 43.

³⁵*Reference Re Regulation and Control of Aeronautics in Canada*, [1930] S.C.R. 663 at page 685. This Argument, based on efficiency, has often been advanced by the provinces. For example, in the case of *Burns Foods Ltd. v. A.G. of Manitoba* (1973), 40 D.L.R. (3d) 731, the Supreme Court of Canada was called upon to decide the constitutional validity of an order issued by the Manitoba Hog Producers' Marketing Board. The Board has forbidden Manitoba Packers to slaughter any hogs which had not been purchased from the Board. This order was necessary for the efficient implementation of a scheme aimed at the orderly marketing of hogs within the province. Without the order Manitoba Packers could have defeated the purpose of the scheme by buying hogs directly from Saskatchewan producers. The Supreme Court of Canada held that the order was unconstitutional as it amounted to an attempt by the province to regulate interprovincial trade. See also: *Interprovincial Cooperatives Ltd. and Dryden Chemical Ltd. v. The Queen* [1975] 5 W.W.R. 383.

³⁶Subsections 1A and 2A amendments have been added subsequently.

³⁷s. 91(2)

³⁸s.s. 91(15) (16)

³⁹s. 91(17)

⁴⁰s. 91(18)

⁴¹s. 91(19)

⁴²s. 91(21)

⁴³ s.s. 91(22) (23)

⁴⁴ s. 91(27)

⁴⁵ s. 92(23)

⁴⁶ s. 92(10)

⁴⁷ s.92(14)

⁴⁸ s. 92(16)

⁴⁹ *The Report of the Royal Commission on Dominion-Provincial Relations* (1940), Ottawa, Queen's Printer 1954, (hereinafter cited as the Rowell-Sirois Report). This Report stated at page 192 that:

“There is much truth as well some exaggeration in the contention that the property and civil rights clause has become the real residuary clause of the constitution.”

However, in *Reference Re Farm Products Marketing Act* (1957) 7 D.L.R. 237, Rand J. stated at pages 270-71 that:

“... head (16) [of the BNA Act] contains what may be called the residuary power of the provinces.”

See also: *The Report of the Royal Commission on the Cost of Borrowing Money, Cost of Credit and Related Matters in the Province of Nova Scotia*. (The Moreira Report) Final Report (1965), para. 462 at page 270.

⁵⁰ W.R. Lederman, *Unity and Diversity in Canadian Federalism: Ideals and Methods of Moderation*, a paper presented to the meeting of the Association of Canadian Law Teachers held in Edmonton, Alta., June, 1975. See (1975), 53 Can. Bar Rev. 597 at p. 601.

⁵¹ 14 Geo.III. c. 83 (U.K.). See the discussion of this statute in *Citizens Insurance Co. v. Parsons* (1881-82), 7 A.C. 94 at pages 106-110.

⁵² Rowell-Sirois Report, note 49 above, at page 35. See generally as to the nature of Confederation, pages 29-36 of the Report.

⁵³ See W.R. Lederman, *The Balanced Interpretation of Federal Distribution of Legislative Powers in Canada*, above note 32, at pages 93-100.

⁵⁴ S.S. 1943, c.18, as amended, s.s. 1949, c.31.

⁵⁵ *Canadian Banker's Association v. A.G. Saskatchewan*, [1955] 5 D.L.R. 736; [1956] S.C.R. 31.

⁵⁶ See generally: Laskin, *Canadian Constitutional Law*, ed. A. Abel, 4th ed. Toronto: Carswell Co., 1973, “Note on the Federal Insolvency Power and Provincial Moratorium Legislation” at page 621.

⁵⁷ S.O. 1966, c.142.

⁵⁸ R.S.C. 1970, c. C-34, s.358.

⁵⁹ W.R. Lederman, *above*, note 53, at pages 102-103.

⁶⁰ W.R. Lederman, *Some Forms of Co-operative Federalism* (1967) 45 *Can. B. Rev.* 409 at page 417.

⁶¹ *Canadian Banker's Association v. A.G. Saskatchewan*, *above* note 55.

⁶² [1960] S.C.R. 776; 25 D.L.R. (2d) 225.

⁶³ Que. Court of Appeal No. 09-000940-74, June 20, 1975, (unreported at time of writing).

⁶⁴ S.Q. 1971, c.74, general regulations, s.s. 11.51-11.55, O.C. 3268-72, s.1.

⁶⁵ This issue had already been canvassed by Ronald I. Cohen in *Advertising to Children: The Constitutional Validity of Quebec's Regulation*, (1974).

⁶⁶ *C.F.R.B. v. A.G. for Canada et al* (1973), 38 D.L.R. (3d) 335.

⁶⁷ *R.v. Telegram Publishing Co. Ltd.*, (1960), 25 D.L.R. (2d) 471; [1960] O.R. 518; *Benson and Hedges (Canada) Ltd. et al v. A.G. B.C.* (1972), 27 D.L.R. (3d) 257; [1972] 5 W.W.R. 32. See also: Cohen, *above*, note 65 at page 184; M. Gardiner, *Alcoholic Beverage Advertising on Radio and Television in Canada*, (1969) 1 *Con. Comm. Law J.* 107; R.G. Atkey, *The Provincial Interest in Broadcasting Under the Canadian Constitution, The Confederation Challenge* Ontario Advisory Committee on Confederation, Background Papers and Reports, vol. 2, at pages 189-225.

⁶⁸ *Re Regulation and Control of Radio Communication*, [1932] A.C. 3045; [1932] 2 D.L.R. 81.

⁶⁹ *Johannesson v. West St. Paul* [1952] 1 S.C.R. 292; [1951] 4 D.L.R. 609; *Campbell-Bennett Ltd. v. Comstock Midwestern Ltd.* [1954] S.C.R. 207; *Commission du Salaire Minimum v. Bell Telephone Co.* [1966] S.C.R. 767, See: Professor P.W. Hogg, "The Constitutionality of Federal Regulation of Mutual Funds" in J.C. Baillie and W.M.H. Grover (eds.) *Proposals for a Mutual Fund Law for Canada*, Information Canada, Ottawa, 1974, vol. 1, p. 75; Paul C. Weiler, *The Supreme Court of Canada and the Law of Canadian Federalism*, (1973) 23 *Univ. of Toronto L.J.* 307 at pp. 324-325.

⁷⁰ *above*, note 69.

⁷¹ Cohen, *above*, note 65.

⁷² *above*, note 4.

⁷³ Speech from the Throne, Sept. 30, 1974, Canada House of Commons Debates, 1974, p. 6. See: *The Interest Act*, R.S.C. 1970, c. I-18, *The Small Loans Act*, R.S.C. 1970, c. S-11.

- ⁷⁴ An address by the Hon. André Ouellet to the Junior Chamber of Commerce of the Lower St. Lawrence, given at Rimouski, Quebec, April 28, 1975.
- ⁷⁵ S.C., 1906, c. 32. Ontario had adopted this type of legislation as early as 1912, see *Money-Lenders Act*, S.O. 1912, c. 30, s.s. 5-8; *The Unconscionable Transactions Relief Act*, R.S.O. 1960, c. 410; Newfoundland passed their *Unconscionable Transactions Relief Act* in 1962, see: S.N. 1962, Act No. 38.
- ⁷⁶ *Unconscionable Transactions Relief Act*, R.S.O. 1970, c. 472.
- ⁷⁷ *A.G. Ont. v. Barfried Enterprises*, [1963] S.C.R. 570; 42 D.L.R. (2d) 137.
- ⁷⁸ R.S.O. 1960, c. 410.
- ⁷⁹ (1962), 35 D.L.R. (2d) 449; [1962] O.R. 1103.
- ⁸⁰ *above*, note 77.
- ⁸¹ See case comments at (1963) 21 U. of Tor. Fac. L. Rev. 117; (1964) 3 Alta. L. Rev. 312; (1965) 11 McGill L.J. 268; W.R. Lederman, *Some Forms and Limitations of Cooperative Federalism* (1967), 45 Can. B. Rev. 409 at pages 417-18, 434; W.R. Lederman, *The Balanced Interpretation of Federal Distribution of Legislative Power in Canada*, *above*, note 32, at page 97; Moreira Report, Vol. 1, *above*, note 49, at pages 232-35, 266, 281, 283, 286, 300, 301; *Proceedings of the Special Joint Committee of the Senate and House of Commons on Consumer Credit* at pages: 41-50, 371-72, 480; J.S. Ziegel, *Consumer Credit Regulation: A Canadian Consumer-Oriented Viewpoint*, *above*, note 22, at pages 496-97.
- ⁸² *Above*, notes 59, 60.
- ⁸³ *Above*, note 73. For comments on the Interest Act see A.M. Sinclair, *Interest and Bonus Payments in the Law of Mortgages* (1964) 14 U.N.B. L.J. 35; R.C.C. Cuming, *Credit Law in Canada* in Friedman (ed.) *Business Law in Canada* at pp. 90, 91, 114; Leon Letwin, *Canadian Consumer Credit Legislation* B.C. Ind. and Com. L. Rev. 201 at 204; Moreira Report *supra* note 49 at pages 223, 226-228, 281-283; *Proceedings of the Special Joint Committee of the Senate and House of Commons on Consumer Credit* *supra* note 81 at pages 13-16; H. Turgeon, *Quelques problèmes sur la loi fédérale de l'intérêt* (1961) 64 R. du. Notariat 183; P. Martel, *L'Enigmatique loi sur l'intérêt* (1969) 71 R. du Notariat 421.
- ⁸⁴ Martland and Ritchie, J.J. [1963] S.C.R. 570 at page 580.
- ⁸⁵ *Above*, at page 575.
- ⁸⁶ *Above*, at pages 577-78.
- ⁸⁷ *Above*, at page 579.
- ⁸⁸ See note 3 *above*.

⁸⁹ See note 14 *above*.

⁹⁰ The cases dealing with conflict of federal and provincial statutes are discussed below. The test of conflict which could be applied to this legislation is the one discussed at page 33 under the head "Parliament's Intention", i.e., that by the enactment of a comprehensive disclosure code under the *Bank Act* Parliament intended to exclude any provincial legislation dealing with bank loans.

⁹¹ *Tennant v. Union Bank of Canada*, [1894] A.C. 31 (P.C.).

⁹² *Above*, note 91, at page 31.

⁹³ *Above*, note 73.

⁹⁴ See brief of J.S. Ziegel to the Proceedings of the Special Joint Committee, *above*, note 81, pages 480-81.

⁹⁵ See G. Le Dain, *Sir Lyman Duff and the Constitution*, (1974) 12 O.H.L.J. 261, at pages 268-76. Arguably the paramountcy doctrine cannot be invoked in this area as the Supreme Court of Canada seems to have held in the *Barfried* case that the Ontario Act there in question had a predominantly provincial purpose and therefore contractual unconscionability was an area of exclusive provincial jurisdiction. The paramountcy doctrine has been applied to make federal legislation prevail in a concurrent or common field, it does not invalidate provincial legislation dealing with an exclusively provincial matter. However, Cartwright J. stated at page 580 in the *Barfried* case: "Particular cases may arise in which the provisions of the Provincial Act will come into conflict with those of the Dominion Act. In such cases the Dominion Act will of course prevail."

⁹⁶ *Above*, note 73.

⁹⁷ Proceedings of Special Joint Committee, *above*, note 81, at page 19.

⁹⁸ For further discussion of this doctrine, see: Warren, *Regulation of Finance Charges in Retail Instalment Sales* (1959) 68 Yale L.J. 839, at pages 840-851; J.S. Ziegel, *The Legal Regulation of Consumer Credit*, *Consumer Credit in Canada: Proceedings of a Conference on Consumer Credit*, Ziegel and Olley (eds.) (1966), 31 Sask. B. Rev. 103; J.S. Ziegel, *Consumer Credit Regulation: A Canadian Consumer Oriented Viewpoint*, *above*, note 81 at pages 496-97; B.A. Curran, *Trends in Consumer Credit Legislation*, (1965), p. 13-14, 84-90; Harvin Pitch, *Consumer Credit Reform*, (1972) 5 Ottawa L. Rev. 324 at pages 327 and 335; J.S. Ziegel, *Retail Instalment Sales Legislation: A Historical and Comparative Study* (1962), 14 U. of T. Law J. 143 at page 153, note 67; R.C.C. Cumming, *Consumer Credit Law*, *Studies in Canadian Business Law* (1917), G.H.L. Fridman (ed.) 87 at page 89.

⁹⁹ *Beete v. Bigoode* (1827), 108 E.R. 792.

¹⁰⁰ *Above*, at page 793.

¹⁰¹ *Above*, note 73.

- ¹⁰² Harvin Pitch, *Consumer Credit Reform*, above, note 98.
- ¹⁰³ *Report of the Committee on Consumer Credit*, vol. 1, H.M. Stationery Office, London, Cmnd. 4596, at page 184.
- ¹⁰⁴ See *Mourning v. Family Publication Services, Inc.* (1973), 93 S.C.R. 1652 (U.S. Sup. Ct.) where the majority of the court held that an instalment sale of magazine subscriptions violated the cost of credit disclosure laws in that the cost of the subscription contained a “buried” credit charge.
- ¹⁰⁵ *Montreal v. Montreal Street Ry.* (1910), 43 S.C.R. 197 at page 232.
- ¹⁰⁶ Ontario, *Business Practices Act*, above, note 12. British Columbia, *Trade Practices Act*, above note 12.
- ¹⁰⁷ *The Unfair Trade Practices Act*, above, note 12. Proclaimed in force January 1, 1976.
- ¹⁰⁸ Ontario, *Business Practices Act*, above, note 12, s.6; British Columbia, *Trade Practices Act*, above, note 12, s. 16.
- ¹⁰⁹ Ontario, s. 9; British Columbia, s. 15.
- ¹¹⁰ Ontario, s. 17; British Columbia, s. 25.
- ¹¹¹ Ontario, s. 2(c); British Columbia, s. 2(3)(s).
- ¹¹² R.S.C. 1970, c. C-23, as amended.
- ¹¹³ *An Act to amend the Combines Investigation Act and the Bank Act and to repeal an Act to amend an Act to amend the Combines Investigation Act and the Criminal Code*. Bill C-2, 1974-75; see in particular s.s. 36 “warranties and guarantees”, 36.2 “double ticketing”, 37(2) “bait and switch selling”, 36.3 “pyramid selling”, 37.2 “promotional contests.”
- ¹¹⁴ See Laskin, above, note 56, “Note on Provincial Regulation of Business”, page 407.
- ¹¹⁵ *B.N.A. Act*, s. 92(9).
- ¹¹⁶ For a recent decision analysing the relationship between the conflicts of laws, rules and the territorial limitations of the provincial legislative power, see: *Interprovincial Cooperatives Ltd., and Dryden Chemicals Ltd. v. The Queen*, above, note 35.
- ¹¹⁷ Le Dain, above, note 95, at page 268 and following.
- ¹¹⁸ *Reference Re The Farm Products Marketing Act*, above, note 49 at page 204.
- ¹¹⁹ R.S.O. 1970, c. 185.
- ¹²⁰ R.S.O. 1970, c. 296.

¹²¹ *Above*, note 35.

¹²² *Above*, at page 390.

¹²³ See Ontario Law Reform Commission, *Report on Consumer Warranties In the Sale of Goods*, (1972), Ontario Dept. of Justice, at page 28.

¹²⁴ *Above*, note 77.

¹²⁵ *Citizens Insurance Co. v. Parsons*, *above*, note 51; *In Re Insurance Act of Canada*, [1932] A.C. 41; *Canadian Indemnity Co. et al v. A.G. for B.C.* [1975] 1 W.W.R. 481; Williamson in *Securities Regulation in Canada* (1962) noted that the Canadian Supreme Court and the Privy Council seem to have been fascinated with the "contract theory of trade." Thus, the decision to give the provinces jurisdiction to regulate insurance was based on the concept of the insurance business as simply a series of contracts, each of which was made within some province and since the *Parsons* case the federal government has been denied the power to regulate the contracts of a particular trade, such as the contracts of fire insurance in a single province. See page 192, note 11. The Rowell-Sirois Report, *above*, note 49, recommended that the regulation of the incidents and conditions of contracts should remain with provincial power. See Book II at pages 59-62. See *Canadian Indemnity Co. et al. v. Attorney General of B. C.* [1976] 2 W.W.R. 499.

¹²⁶ *Above*, note 51, 1900, 63 & 64 Vict., c. 51, s. 1.

¹²⁷ *Above*, note 51.

¹²⁸ See Laskin *above*, note 56, Chapter 4, at page 221 and following. See the *Canadian Indemnity* case, *above*, note 125, where the British Columbia Court of Appeal upheld the validity of the *B.C. Automobile Insurance Act*, 1973.

¹²⁹ *In Re sections 4 and 70 of the Canadian Insurance Act* 1910 (1913), 48 S.C.R. 260; 5 W.W.R. 488 at page 277, 500.

¹³⁰ *Above*, at page 308.

¹³¹ *A.G. for Canada v. A.G. for Alberta*, [1916] A.C. 588 at page 596.

¹³² *Re Insurance Act of Canada*, [1932] A.C. 41; [1932] 1 D.L.R. 97.

¹³³ *Above*, [1932] 1 D.L.R. 97 at page 100; [1932] A.C. 41 at page 45.

¹³⁴ See cases cited below.

¹³⁵ *In Re Board of Commerce Act and the Combines and Fair Prices Act*, 1919 [1922] 1 A.C. 191; 60 D.L.R. 513.

¹³⁶ *Above*, 1 A.C. 191 at pages 198-199.

¹³⁷ *P.A.T.A. v. A.G. Canada* [1931] A.C. 310; [1931] 2 D.L.R. 1 at pages 517-18.

- ¹³⁸ [1937] A.C. 368; [1937] 1 D.L.R. 688.
- ¹³⁹ *Above* [1937] A.C. 368 at page 375, [1937] 1 D.L.R. at page 689.
- ¹⁴⁰ *A.G. Ontario v. Reciprocal Insurers* [1924] A.C. 328, [1924] 1 D.L.R. 789.
- ¹⁴¹ *Reference Re Validity of s. 5(a) of the Dairy Industry Act*, [1949] S.C.R. 1; [1949] 1 D.L.R. 433.
- ¹⁴² *Above*, S.C.R. 1 at pages 49-50, [1949] 1 D.L.R. 433 at pages 472-73.
- ¹⁴³ [1965] 2 O.R. 487; 46 D.L.R. (2d) 83.
- ¹⁴⁴ *Above*, note 113.
- ¹⁴⁵ *Above*, note 113, s. 31.1
- ¹⁴⁶ *Above*, note 141 [1949] S.C.R. 1 at page 49, [1949] 1 D.L.R., 433 at page 472.
- ¹⁴⁷ Bruce C. McDonald, *Constitutional Aspects of Canadian Anti-Combines Law Enforcement* (1969), 47 Can. B. Rev. 161, at pages 228.
- ¹⁴⁸ *Above*, at page 228.
- ¹⁴⁹ *In Re Combines Investigation Act and s. 498A of the Criminal Code* [1929] S.C.R. 409 at page 413.
- ¹⁵⁰ I will not discuss in this paper the possible use of the federal power to pass laws for the "peace, order, and good government of Canada" as the jurisdictional basis of the Combines Investigation Act. See Bruce C. McDonald, *above*, note 147 at page 192. See generally Le Dain, *above*, note 95 at pages 276-293; P. Weiler, *The Supreme Court and the Law of Canadian Federalism* (1973) 23 U. of T. Law J. 307, at page 323.
- ¹⁵¹ *Above*, note 137.
- ¹⁵² *Above*, at page 326.
- ¹⁵³ R. Gosse, *The Law of Competition in Canada*, (1962) The Carswell Co., at page 253.
- ¹⁵⁴ *Above*, note 51, at page 113.
- ¹⁵⁵ *Murphy v. C.P.R.* [1958] S.C.R. 626; *Caloil Inc. v. A.G. for Canada* [1971] S.C.R. 543; *A.G. of Man. v. Manitoba Egg & Poultry Assn.* [1971] S.C.R. 689.
- ¹⁵⁶ *Above*, note 155.
- ¹⁵⁷ (1959) 20 D.L.R. (2d) 406; 29 W.W.R. 369.
- ¹⁵⁸ *Above*, note 51, at page 113.

- ¹⁵⁹ A. Smith, *The Commerce Power in Canada and the United States* (1963) Toronto, at page 77. See also: *In Re Board of Commerce Act and the Combines and Fair Prices Act*, 1919 (1920), 60 S.C.R. 456 at pages 498-99, per Duff C.J.C.; Professor P.W. Hogg, *above*, note 69.
- ¹⁶⁰ *John A. McDonald, Railquip Enterprises Ltd. v. Vapor Canada Ltd.* [1972] F.C.R. 1156.
- ¹⁶¹ R.S.C. 1970, c. T-10.
- ¹⁶² The Supreme Court of Canada may decide that Jackett, C.J. went further than necessary, and that the provision in question can be justified under the criminal law power; see *Consolidated Textiles Ltd. v. Central Dynamics Ltd. et al* [1974] 2 F.C.R. 814 at pages 819-20.
- ¹⁶³ LeDain *above*, note 95 at page 312.
- ¹⁶⁴ W.R. Lederman, *The Concurrent Operation of Federal and Provincial Law in Canada* (1963) 9 McGill L.J. 185; B. Laskin, *Occupying The Field: Paramountcy in Penal Legislation* (1963) 41 Can. B. Rev. 234; L.M. Leigh, *The Criminal Law Power: A Move Toward Functional Concurrence* (1967) 5 Alta. L. Rev. 237; P. Weiler, note 150 *above*, at p. 356; LeDain, note 95 *above* at p. 312; P.G. Barton, *Constitutional Law – Paramountcy, Suspension of Licences of Drinking Drivers – Administrative Chaos* (1975) 53 Can. B. Rev. 80. Donald McLean, *Provincial Suspension Licence v. Federal Prohibition from Driving* (1974) 23 U. of N.B.L.J. 59.
- ¹⁶⁵ [1960] S.C.R. 804; 25 D.L.R. (2d) 145.
- ¹⁶⁶ R.S.M. 1954, c. 412, s. 55(1).
- ¹⁶⁷ S.C. 1953-54, c. 51, s.s. 191(1) and 221(1).
- ¹⁶⁸ [1960] S.C.R. 823; 25 D.L.R. (2d) 296.
- ¹⁶⁹ R.S.M. 1954, c. 112, s. 157(1).
- ¹⁷⁰ S.C. 1953-54, c. 51, s. 221(2).
- ¹⁷¹ [1960] S.C.R. 776, 25 D.L.R. (2d) 225.
- ¹⁷² R.S.O. 1950, c. 351, s. 38(1).
- ¹⁷³ *Above*, note 165 at page 160.
- ¹⁷⁴ S.O. 1974, c. 131.
- ¹⁷⁵ S.B.C. 1974, c. 96.
- ¹⁷⁶ *Above*, note 113.
- ¹⁷⁷ Ontario, s. 2(a)(x); British Columbia s. 2(3)(j).
- ¹⁷⁸ *Above*, note 113 s. 36(1)(d).

- ¹⁷⁹ Ontario, s. 2(a)(viii); British Columbia, s. 2(3)(i)(n).
- ¹⁸⁰ Ontario, s. 17; British Columbia, s. 25.
- ¹⁸¹ s.s. 36(5), 36.1(2), 36.3(3), 36.4(3), 37(4).
- ¹⁸² M. Friedland, *Double Jeopardy and the Division of Legislative Authority in Canada* (1967) XVII U. of T. Law J. 44, at pages 75-76; see also, M. Friedland, *Double Jeopardy* Clarendon Press, Oxford (1969).
- ¹⁸³ *Above*, *Double Jeopardy*, c. 13.
- ¹⁸⁴ Laskin, *Occupying the Field: Paramountcy in Penal Legislation* (1963), XLI Can. B. Rev. 234 at page 245.
- ¹⁸⁵ *Above*, note 165.
- ¹⁸⁶ *Mann v. The Queen* (1966) 47 C.R. 400 at page 140; 56 D.L.R. (2d) 1 at pages 10-11.
- ¹⁸⁷ *Above*, note 171, [1960] S.C.R. 776, at page 800; 25 D.L.R. (2d) 225, at page 246.
- ¹⁸⁸ [1928] A.C. 187.
- ¹⁸⁹ S.C. 1920, c. 34.
- ¹⁹⁰ W.R. Lederman, *The Concurrent Operation of Federal and Provincial Laws in Canada* (1963), 9 McGill L.J. 185 at page 193.
- ¹⁹¹ *Above*, note 165.
- ¹⁹² *Above*, note 171.
- ¹⁹³ *Above*, note 172.
- ¹⁹⁴ *Above*, note 58.
- ¹⁹⁵ *Above*, note 186.
- ¹⁹⁶ R.S.O. 1960, c. 172, s. 60.
- ¹⁹⁷ LeDain, *above*, note 95, at page 314.
- ¹⁹⁸ Laskin, *above*, note 184, at page 243.
- ¹⁹⁹ *Above*, note 165, at page 5, 8, 11 and 160 respectively.
- ²⁰⁰ *Ross v. Registrar of Motor Vehicles and A.G. Ontario* (1974), 1 N.R. 9; 42 D.L.R. (3d) 68 (S.C.).
- ²⁰¹ R.S.O. 1970, c. 202.

²⁰² *Above*, note 200, 1 N.R. 9 at page 13; 42 D.L.R. (3d) 68 at page 77.

²⁰³ *Above*, note 200 at page 79.

²⁰⁴ Judson and Spence JJ.

²⁰⁵ *Above*, note 200.

²⁰⁶ *O'Grady v. Sparling*, *above*, note 154; the test was reaffirmed in *Mann v. The Queen*, *above*, note 186.

²⁰⁷ *Above*, note 200, 1 N.R. 9 at page 14; 42 D.L.R. (3d) 68 at page 34.

²⁰⁸ This legislative device known as "conditional legislation" is discussed on page 50.

²⁰⁹ A.H. Birch, *Federalism, Finance and Social Legislation*, Oxford, 1955 at p. 305.

²¹⁰ See, for example, Donald V. Smiley, *Canada in Question: Federalism in the Seventies*, McGraw-Hill Ryerson, Toronto 1972, Chapter 3; Richard Simeon, *Federal Provincial Diplomacy; The Making of Recent Policy in Canada*, Univ. of Tor. Press, Toronto, 1972, chapter 2. For an excellent collection of readings on intergovernmental relations in Canada see J. Peter Meekison, (ed.) *Canadian Federalism: Myth or Reality*, 2nd ed. Methuen of Canada, Toronto, 1971, Part 4 at pp. 254-337. This book also contains a useful bibliography on Canadian federalism at pp. 467-486.

²¹¹ See Donald V. Smiley, *Constitutional Adaption and Canadian Federalism Since 1945*, Ottawa, Queen's Printer 1970, at p. 3. See also Smiley, D.V., footnote 210, *above*.

²¹² The inter-provincial consumer affairs administrators' conferences are organized every year by a different province. In 1972 the meeting was held in Victoria, B.C., in 1973 in Charlottetown, P.E.I., in 1974 in St. John's, Nfld., and in 1975 in Saskatoon, Sask. Time and space limitations prevent me from discussing the problems of inter-provincial relations in the field of consumer protection. For general discussions of this subject in other fields, see: Richard H. Leach, *Interprovincial Cooperation: Neglected Area of Canadian Federalism* (1959) 2 Can. Pub. Adm. 83; J.H. Aitchison, "Interprovincial Co-operation in Canada" in J.H. Aitchison (ed.) *The Political Process in Canada: Essays in Honour of R. MacGregor Dawson*, Univ. of Tor. Press Toronto, 1963, at p. 153; Donald V. Smiley, *Constitutional Adaptation and Canadian Federalism Since 1945*, Documents of the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism, Information Canada, Ottawa at pp. 101-103; *The Machinery and Structure of Federal-Provincial and Interprovincial Relations in Canada*. The Confederation of Tomorrow Conference, Theme Papers, at p. 37; D.V. Smiley, *Canada in Question: Federalism in the Seventies*, McGraw Hill Ryerson, Toronto, 1972 at pp. 63-65; Richard Simeon, *Federal-Provincial Diplomacy, The Making of Recent Policy in Canada*, University of Toronto Press 1972 at p. 137.

²¹³ A ministers' meeting was held in Ottawa on May 25-26, 1971, and it was chaired by the then Minister of Consumer and Corporate Affairs, the Hon. Ron Basford. Ministerial meetings were held in May 1973 in Quebec City and in May 1974 in Jasper, Alta. No ministers' meeting has been held in 1975.

¹⁴ Discussed in the following articles and books, I. and K. Feltham, *Retail Instalment Sales Financing-Rights of the Assignee-Endorsee-Identification of the Finance Company with the dealer to protect the buyer* (1962) 40 Can. B. Rev., 461; J.S. Ziegel, *above*, note 26 at pp. 146, 156; Goode and Ziegel, *Hire-Purchase and Conditional Sale: A Comparative Survey*, London, 1965 at pp. 111-113; R.C.C. Cuming, *Protection of Consumer-Borrowers-Limitations on the Remedies of Consumer-Lenders* (1968) 33 Sask. L. Rev. 58 at p. 100; J.S. Ziegel, *above*, note 23 at pp. 497-498; B. Crawford, *Consumer Instalment Sales Financing since Federal Discount Ltd. v. St. Pierre* (1969) 19 U. of Tor. L.J. 353; W.L. Dewar, *Rights of Assignees of Conditional Sales Contracts* (1969) *Intramural* L.J. 79; J.S. Zeigel, *Range v. Corporation de Finance Belvedere – Consumer Notes – Status of Subsequent Holders – Need for Legislative Intervention* (1970) 48 Can. B. Rev. 309.

¹⁵ B.N.A. Act, s. 91(19).

¹⁶ B.N.A. Act, s. 92(13).

¹⁷ S.C. 1970 c. 48, see J.S. Ziegel, *Canada Regulates Consumer Notes* (1971) *Business Lawyer* 1455; A. Bohemier, *Les Lettres et les billets du consommateur* (1973) 76 *Revue du Notariat* 79-105, 155-172.

¹⁸ See footnote 5, *above*.

¹⁹ See *An Act Respecting Bankruptcy and Insolvency*, Bill C-60 tabled in the House of Commons on May 5th, 1975. See also *Background Papers for the Bankruptcy and Insolvency Bill*, Consumer and Corporate Affairs, Ottawa 1975.

²⁰ See footnote 15, *above*.

²¹ Section 213 of the Bankruptcy Act, R.S.C. 1970 c. B-3 states:

This Part [Part X, Orderly Payment of Debts], shall come into force in any province only upon the issue, at the request of the Lieutenant Governor-in-Council of that province, of a proclamation by the Governor-in-Council declaring it to be in force in that province.

²² Edward Weidner's "Decision making in a Federal System" in Arthur W. McMahon (ed) *Federalism Mature and Emergent*, New York, 1955, at p. 368. See also Richard Simeon, footnote 212, *above*, at p. 184.

²³ These developments are described in Richard Simeon's book on federal-provincial relations, footnote 212, *above*, at p. 178 on and *passim*.

²⁴ See footnote 15, *above*.

²⁵ The purpose of Consumer Help Offices is explained as follows in a news release of the federal Department of Consumer and Corporate Affairs.

Personal involvement through the neighborhood approach is the basis of Consumer Help Office activities. Consumer Help Offices are set up with existing groups such as the Human Rights on Welfare Association. Adding a consumer

service to an existing organization has been found to be an effective means of reaching specific population groups and of complementing the department's own consumer services which are designed to serve the population as a whole.

The Consumer Help Office concept is based on the belief that many consumers are unaware of the range of services available to them as consumers. The department hopes to reach these people through local Consumer Help Offices.

(NR-75-59)

²²⁶ Simeon, footnote 212, *above*, at page 187.

²²⁷ J.A. Corry, *Difficulties of Divided Jurisdiction*, a study prepared for the Royal Commission on Dominion-Provincial Relations, Ottawa, King's Printer, 1939, at pp. 9-10; Professor Corry's analysis has been criticized by Professor Donald V. Smiley as "a somewhat deterministic account of bureaucratic behaviour." See D.V. Smiley, *Public Administration and Canadian Federalism* (1964) 7 Can. Pub. Adm. 371 at pp. 375, 377.

²²⁸ Richard Simeon, footnote 212, *above*, at p. 145.

²²⁹ A.R. Kear, *Cooperative Federalism: A Study of the Federal Provincial Continuing Committee on Fiscal and Economic Matters* (1963) 6 Can. Pub. Adm. 43; Edgar Gallant, *The Machinery of Federal Provincial Relations I* (1965) 8 Can. Pub. Adm. 515; R.M. Burns, *The Machinery of Federal-Provincial Relations II* (1965) 8 Can. Pub. Adm. 527; Donald V. Smiley, "Canadian Federalism and the Resolution of Federal-Provincial Conflict" in *Contemporary Issues in Canadian Policies*, Frederick Vaughan, Patrick Kyba and O.P. Dwivedi, Editors, Prentice-Hall of Canada, Scarborough, 1970; Gérard Veilleux, *Les Relations intergouvernementales au Canada, 1967-68*, Les Presses de l'université du Québec, Montreal, 1971. Richard Simeon, footnote 212, *above*, at p. 415.

²³⁰ See page 39, *above*.

²³¹ For the history of constitutional negotiations leading to the Victoria Charter, see Simeon, footnote 212, *above* at pp. 88-123.

²³² W.R. Lederman, *Cooperative Federalism: Constitutional Revisions and Parliamentary Government in Canada*, (1971) 78 Queen's Quarterly 7 at page 9. See also Lederman, footnote 56, *above*.

²³³ See footnote 231, *above*.

²³⁴ This reduction in the growth of the departments is almost certain since the announcement on October 13, 1975, of a new federal plan for price and wage controls to be implemented with the help of the provinces.

²³⁵ See footnote 21, *above*. *Textile Labelling Act*, 1970, R.S.C. c.46 (1st Supp.), *Food and Drug Act* 1970 R.S.C. c. F-27, Quebec, *Official Languages Act* (Bill 22, 1975).

²³⁶ At page 36.

²³⁷ See generally, M.H. Gropper, *The Credit Card in Canada, Some Problems and Proposals*, Canadian Consumer Council, Ottawa, 1970; D.M. Paton, "The Chargex Credit Card Plan:

A Comment on Law and Policy" in W.A.W. Neilson (ed.) *Consumer and the Law in Canada*, Business Law Program, Osgoode Hall Law School, Toronto, 1970. Ronald C.C. Cuming, "Consumer Credit Law" in G.H.L. Fridman (ed.) *Studies in Canadian Business Law* Butterworth, Toronto 1971, 87 at pp. 107-110.

³⁸ See Howard R. Eddy, *The Canadian Payment System and the Computer: Issues of Law Reform*, Law Reform Commission, Ottawa, 1974; Canada Departments of Communications and Finance, *Towards an Electronic Payment System*, Information Canada, Ottawa, 1975. Canada Departments of Communications and Justice, *Privacy and Computers*, Information Canada, Ottawa 1972.

³⁹ Under the B.N.A. Act s.s. 91(14), Currency and Coinage; 91(15), Banking, Incorporation of Banks and the Issue of Paper Money; 91(18), Bills of Exchange and Promissory Notes.

⁴⁰ See page 39, *above*.

⁴¹ See footnote 226, *above*

⁴² See the general definitions of unfair trade practices in the B.C. and Ontario Trade Practices Acts, footnote 12, *above*, and the general prohibition of false and misleading advertising in the new section 36(1) of the Combines Investigation Act, reproduced at page 30, *above*.

⁴³ D.V. Smiley, footnote 227, *above*, at p. 46.

⁴⁴ See Simeon, footnote 212, *above* at page 143.

⁴⁵ See Simeon, footnote 212, at pp. 229-230.

⁴⁶ Footnote 227, *above*, at pp. 378-379.

⁴⁷ See Simeon footnote 212, *above* at p. 253.

⁴⁸ See Simeon footnote 212, *above*, at page 194.

⁴⁹ See, for example, *Upholstered and Stuffed Articles Act*, R.S.O. 1970 c. 474.

⁵⁰ S.C. 1971 c. 363 s. 27.

⁵¹ See G.V. La Forest, *Delegation of Legislative Power in Canada* (1975) 21 McGill L.J. 131 at p. 137.

⁵² At page 34, *above*.

⁵³ See footnote 221, *above*.

⁵⁴ P.L. 93-637, s. 111(c)(2).

⁵⁵ P.L. 90-321.

⁵⁶ See page 36, *above*.

²⁵⁷ See page 44, *above*.

²⁵⁸ R.S.C. 1970, c. H-3.

²⁵⁹ R.S.C. 1970, c. 26 (1st Supp.).

²⁶⁰ R.S.C. 1970, c. F-27.

²⁶¹ See generally, S.M. Waddams, *Products Liability*, Carswell, Toronto, 1974, chapter 6; A.M. Linden, *Canadian Negligence Law*, Butterworths, Toronto, 1972, chapter 4; E.R. Alexander, *Legislation and the Standard of Care in Negligence* (1964) 42 Can. B. Rev. 243. See also A.M. Linden, *A Century of Tort Law in Canada* (1967) Can. B. Rev. 381 at 387.

²⁶² See pages 24-25 *above*.

²⁶³ See Linden, note 261, *above* at pp. 155-159. Professor Linden's remarks were made in the context of advocating the imposition of strict civil liability on violations of pure food legislation by Canadian courts. These remarks can be used to advocate the legislative imposition of the same doctrine on violation of health and safety standards.

²⁶⁴ See p. 38, *above*.

²⁶⁵ *Ibid*.

²⁶⁶ D.V. Smiley, *Federal Provincial Conflict in Canada* (1974) 4 *Publius*, 19 at page 20.

BIBLIOGRAPHY

1. Articles

- Aitchison, J.H., "Interprovincial Cooperation in Canada," in J.H. Aitchison (ed.) *The Political Process in Canada: Essays in Honour of R. MacGregor Dawson*, Univ. of Toronto Press, Toronto, 1973.
- Alexander, E.R., *Legislation and the Standard of Care in Negligence* (1964) 42 Can. B. Rev. 243.
- Atkey, Ronald G., "The Provincial Interest in Broadcasting under the Canadian Constitution", in *The Confederation Challenge*, Ontario Advisory Committee on Confederation, Background Papers and Reports, vol. 2, p. 189.
- Barton, Peter G., *Constitutional Law – Paramountcy, Suspension of Licences of Drinking Drivers – Administrative Chaos* (1975) Can. B. Rev. 80.
- Bentley, Patrick M., *Constitutional Law – Division of Powers – Interest – Regulation of Contracts* (1964) 3 Alta. L. Rev. 312.
- Bohémier, A., *Les Lettres et les billets du consommateur* (1973) Rev. du Notariat 79-105; 155-172.
- Burns, R.M., *The Machinery of Federal-Provincial Relations II* (1965) Can. Pub. Admin. 527.
- Cohen, Ronald I., *Advertising to Children: The Constitutional Validity of Quebec's Regulation* (1974) 12 Can. Patent Reporter (N.S.) 173.
- Crawford, B., *Consumer Instalment Sales Financing since Federal Discount Ltd. v. St. Pierre* (1969) 19 Univ. of Tor. L.J. 353.
- Cuming, Ronald C.C., *Protection of Consumer – Borrowers – Limitations on the Remedies of Consumer Lenders* (1968) 33 Sask. L. Rev. 58.
- "Consumer Credit Law," in G.H.L. Fridman (ed.) *Studies in Canadian Business Law*, Butterworth, Toronto, 1971, p. 87.
- Dewar, W.L., *Rights of Assignees of Conditional Sales Contracts* (1969) Intramural L.J. 79.
- Feltham, I. and K. Feltman, *Retail Instalment Sales Financing – Rights of the Assignee – Endorsee – Identification of the Finance Company with the Dealer to Protect the Buyer* (1962) 40 Can. B. Rev. 461.
- Friedland, Martin L., *Double Jeopardy and the Division of Legislative Authority in Canada* (1967) 17 Univ. of T. L.J. 44.
- Gallant, Edgar, *The Machinery of Federal Provincial Relations I* (1965) 8 Can. Pub. Adm. 515.
- Gardiner, M., *Alcoholic Beverage Advertising on Radio and Television in Canada* (1969) 1 Canadian Communications L. Rev. 107.

- Hogg, Peter W., "The Constitutionality of Federal Regulation of Mutual Funds", in J.C. Baillie and W.M.H. Grower, *Proposals for a Mutual Fund Law for Canada*, Information Canada, Ottawa, 1974.
- Honsberger, John D., "Part X of the Bankruptcy Act and the Overcommitted Debtor," in W.A.W. Neilson (ed.) *Consumer and the Law in Canada*, Business Law Program, Osgoode Hall Law School, Toronto, 1970.
- Kear, A.R., *Cooperative Federalism: A Study of the Federal Provincial Continuing Committee on Fiscal and Economic Matters* (1963) 6 Can. Pub. Adm. 43.
- LaForest, G.V., *Delegation of Legislative Power in Canada* (1975) 21 McGill L.J. 131.
- Laskin, Bora, *Occupying the Field: Paramountcy in Penal Legislation* (1963) 41 Can. B. Rev. 234.
- Leach, Richard H., *Interprovincial Cooperation: Neglected Area of Canadian Federalism* (1959) 2 Can. Pub. Adm. 83.
- LeDain, Gerald, *Sir Lyman Duff and the Constitution* (1974) 12 Osgoode Hall L.J. 261.
- Lederman, W.R., *The Concurrent Operation of Federal and Provincial Law in Canada* (1963) 9 McGill L.J. 185.
- "The Balanced Interpretation of the Federal Distribution of Legislative Power in Canada," in Macpherson and Cr  peau (eds.) *The Future of Canadian Federalism*, Univ. of Toronto Press, Toronto, 1965.
- *Some Forms and Limitations of Cooperative Federalism* (1967) 45 Can. B. Rev. 409.
- *Cooperative Federalism: Constitutional Revisions and Parliamentary Government in Canada* (1971) 78 Queen's Quarterly 7.
- *Unity and Diversity in Canadian Federalism: Ideals and Methods of Moderation* (1975) 53 Can. B. Rev. 597.
- Leigh, L.M. *The Criminal Law Power: A Move Toward Functional Concurrency* (1967) 5 Alta. L. Rev. 237.
- Letwin, Leon, *Canadian Consumer Credit Legislation* (1967) 8 Boston College Ind. and Com. L. Rev. 201.
- Linden, A.M., *A Century of Tort Law in Canada* (1967) Can. B. Rev. 381.
- Martel, P., *L'Enigmatique loi sur l'int  r  t* (1969) 71 Rev. du Notariat 421.
- McLean, Donald, *Provincial Suspension License v. Federal Prohibition from Driving* (1974) 23 Univ. of N.B.L.J. 59.

- Donald, Bruce C., *Constitutional Aspects of Canadian Anti-combines Law Enforcement* (1969) 47 Can. B. Rev. 161.
- Stanton, D.M., "The Chargex Credit Card Plan: A Comment on Law and Policy," in W.A.W. Neilson (ed.) *Consumer and the Law in Canada*, Business Law Program, Osgoode Hall Law School, Toronto, 1970.
- Stinch, Harvin, *Consumer Credit Reform: The Case for a Reviewed Federal Initiative* (1972) 5 Ottawa L. Rev. 324.
- Stuffer, Howard B., *The Attorney General for Ontario v. Barfried Enterprises Ltd.* (1965) 11 McGill L.J. 268.
- Thomson, A.M., *Interest and Bonus Payments in the Law of Mortgages* (1964) 14 Univ. of N.B.L.J. 35.
- Thompson, Donald V., *Public Administration and Canadian Federalism* (1964) 7 Can. Pub. Adm. 371.
- *Constitutional Adaptation and Canadian Federalism Since 1945*, Documents of the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism, Information Canada, 1970, volume 4.
- "Canadian Federalism and the Resolution of Federal Provincial Conflict," in Frederick Vaughan, Patrick Kyba and O.P. Dwivedi (eds.) *Contemporary Issues in Canadian Policies*, Prentice-Hall of Canada, Scarborough, 1970.
- *Federal Provincial Conflict in Canada* (1974) 4 Publius 19.
- Thompson, H., *Quelques Problèmes sur la loi fédérale de l'intérêt* (1961) 64 Rev. du Notariat 183.
- Thompson, W.R., *Regulation of Finance Charges in Retail Instalment Sales* (1959) 68 Yale L.J. 839.
- Thompson, J.B., *In Defence of the Unconscionable Transactions Relief Act* (1963) 21 Univ. of T. Fac. L. Rev. 117.
- Thompson, Edward, "Decision Making in a Federal System," in Arthur W. MacMahon (ed.) *Federalism Mature and Emergent*, New York, 1975.
- Thompson, Paul C., *The Supreme Court of Canada and the Law of Canadian Federalism* (1973) 23 Univ. of T.L.J. 307.
- Thompson, Jacob, S., *Retail Instalment Sales Legislation: A Historical and Comparative Survey* (1962) 14 Univ. of T.L.J. 143.
- "The Legal Regulation of Consumer Credit" in J.S. Ziegel and R.E. Olley (eds.) *Consumer Credit in Canada*, Proceedings of a Conference on Consumer Credit, University of Saskatchewan, Saskatoon, 1966.

- Ziegel, J.S., *Consumer Credit Regulation: A Canadian Consumer Oriented Viewpoint* (1968) 68 Col. L. Rev. 488.
- *Range v. Corporation de Finance Belvedere – Consumer Notes – Status of Subsequent Holders – Need for Legislative Intervention* (1970) 48 Can. B. Rev. 309.
- *Canada Regulates Consumer Notes* (1971) 36 Bus. Lawyer 1455.
- *The Future of Canadian Consumerism* (1973) 51 Can. B. Rev. 91.
- *Canadian Consumer Reporting Legislation: Trends and Problems* (1973) 11 Osgoode Hall L.J. 503.

2. Books and Government Publications

- Aitchison, J.H. (ed.), *The Political Process in Canada: Essays in Honour of R. MacGregor Dawson*. Univ. of Toronto Press, Toronto, 1963.
- Baillie, J.C. and W.M.H. Grover, *Proposals for a Mutual Fund Law for Canada*, Information Canada, Ottawa, 1974.
- Birch, Anthony H., *Federalism Finance and Social Legislation in Canada, Australia and the United States*, Oxford, Clarendon Press, 1955.
- Canada. Dept. of Communications and Dept. of Justice, *Privacy and Computers*, Information Canada, Ottawa, 1972.
- Canada. Dept. of Communications and Dept. of Finance, *Towards an Electronic Payment System*, Information Canada, Ottawa, 1975.
- Canada. Dept. of Consumer and Corporate Affairs, *Background Papers for the Bankruptcy and Insolvency Bill*, Ottawa, 1975.
- Canada. Royal Commission on Dominion-Provincial Relations, *Report*, Queen's Printer, Ottawa, 1954.
- Canada. Special Joint Committee of the Senate and House of Commons on Consumer Credit, *Proceedings*, Queen's Printer, Ottawa, 1967.
- Canada. Special Joint Committee of the Senate and House of Commons on the Constitution of Canada, *Final Report*, Information Canada, Ottawa, 1972.
- Corry, J.A., *Difficulties of Divided Jurisdiction*, A Study Prepared for the Royal Commission on Dominion-Provincial Relations, King's Printer, Ottawa, 1939.

- Curran, Barbara A., *Trends in Consumer Credit Legislation*, Univ. of Chicago Press, Chicago, 1965.
- Economic Council of Canada, *Interim Report: Consumer Affairs and the Department of the Registrar General*, Queen's Printer, Ottawa, 1967.
- Eddy, Howard R., *The Canadian Payment System and the Computer: Issues of Law Reform*, Law Reform Commission, Ottawa, 1974.
- Fridman, G.H.L. (ed.), *Studies in Canadian Business Law*, Butterworth, Toronto, 1971.
- Friedland, Martin L., *Double Jeopardy*, Clarendon Press, Oxford, 1969.
- Goode, R.M. and J.S. Ziegel, *Hire-Purchase and Conditional Sales: A Comparative Study of Commonwealth and American Law*, The British Inst. of Int. and Comp. Law, London, 1965.
- Gosse, Richard, *The Law of Competition in Canada*, Carswell, Toronto, 1962.
- Gt. Brit. *Report of the Committee on Consumer Credit*, H.M. Stationery Office, London, 1971, Cmnd. 4596.
- Gropper, M.H., *The Credit Card in Canada: Some Problems and Proposals*, Canadian Consumer Council, Ottawa, 1970.
- Laskin, Bora, *Canadian Constitutional Law*, 4th ed. A. Abel, Carswell, Toronto, 1973.
- Linden, A.M., *Canadian Negligence Law*, Butterworth, Toronto, 1972.
- McMahon, Arthur W. (ed.), *Federalism Mature and Emergent*, New York, 1955.
- Macpherson, C.B. and P.-A. Cr  peau (eds.), *The Future of Canadian Federalism*, Univ. of Toronto Press, Toronto, 1965.
- Meekison, J. Peter (ed.), *Canadian Federalism: Myth or Reality*, 2nd ed., Methuen of Canada, 1971.
- Neilson, William A.W. (ed.), *Consumer and the Law in Canada*, Business Law Program, Osgoode Hall Law School, Toronto, 1970.
- Nova Scotia. Royal Commission on the Cost of Borrowing Money, Cost of Credit and Related Matters, *Final Report*, Queen's Printer, Halifax, 1965.
- Ontario. Legislative Assembly. Select Committee on Consumer Credit, *Final Report*, Toronto, 1965, Sessional Paper No. 85.
- Ontario Advisory Committee on Confederation, *The Confederation Challenge*, Background Papers and Reports.
- Ontario Law Reform Commission, *Report on Consumer Warranties in the Sale of Goods*, Ontario Dept. of Justice, 1972.

- Simeon, Richard, *Federal Provincial Diplomacy: The Making of Recent Policy in Canada*. Univ. of Toronto Press, Toronto, 1972.
- Smiley, Donald V., *Constitutional Adaptation and Canadian Federalism since 1945*, Queen's Printer, Ottawa, 1970.
- *Canada in Question: Federalism in the Seventies*, McGraw-Hill Ryerson, Toronto, 1972.
- Smith, Alexander, *The Commerce Power in Canada and the United States*, Butterworth, Toronto, 1963.
- Vaughan, Frederick, Patrick Kyba and O.P. Dwivedi (eds.), *Contemporary Issues in Canadian Policies*, Prentice-Hall of Canada, Scarborough, 1970.
- Veilleux, Gérard, *Les Relations Intergouvernementales au Canada, 1967-68*, Les Presses de l'Université du Québec, Montreal, 1971.
- Waddams, S.M. *Products Liability*, Toronto, Carswell, 1974.
- Williamson, John P., *Securities Regulation in Canada*, Toronto, Univ. of Toronto Press, 1960.
- Ziegel, Jacob S. and R.E. Olley, *Consumer Credit in Canada*, Proceedings of a Conference on Consumer Credit, University of Saskatchewan, Saskatoon, 1966.

Ontario Law Reform Commission, *Report on Consumer Warranties in the Sale of Goods*, Ontario Dept. of Justice, 1972.

Simeon, Richard, *Federal Provincial Diplomacy: The Making of Recent Policy in Canada*. Univ. of Toronto Press, Toronto, 1972.

Smiley, Donald V., *Constitutional Adaptation and Canadian Federalism since 1945*. Queen's Printer, Ottawa, 1970.

— *Canada in Question: Federalism in the Seventies*, McGraw-Hill Ryerson, Toronto, 1972.

Smith, Alexander, *The Commerce Power in Canada and the United States*, Butterworth, Toronto, 1963.

Vaughan, Frederick, Patrick Kyba et O.P. Dwivedi (eds.), *Contemporary Issues in Canadian Policies*, Prentice-Hall of Canada, Scarborough, 1970.

Veilleux, Gérard, *Les Relations Intergouvernementales au Canada*, 1967-68, Les Presses de l'Université du Québec, Montréal, 1971.

Waddams, S.M. *Products Liability*, Toronto, Carswell, 1974.

Williamson, John P., *Securities Regulation in Canada*, Toronto, Univ. of Toronto Press, 1960.

Ziegel, Jacob S. et R.E. Olley, *Consumer Credit in Canada*, Proceedings of a Conference on Consumer Credit, University of Saskatchewan, Saskatoon, 1966.

- Corry, J. A., *Difficulties of Divided Jurisdiction*, A Study Prepared for the Royal Commission on Dominion-Provincial Relations, King's Printer, Ottawa, 1939.
- Curran, Barbara A., *Trends in Consumer Credit Legislation*, Univ. of Chicago Press, Chicago, 1965.
- Economic Council of Canada, *Interim Report: Consumer Affairs and the Department of the Registrar General*, Queen's Printer, Ottawa, 1967.
- Eddy, Howard R., *The Canadian Payment System and the Computer: Issues of Law Reform*, Law Reform Commission, Ottawa, 1974.
- Fridman, G.H.L. (ed.), *Studies in Canadian Business Law*, Butterworth, Toronto, 1971.
- Friedland, Martin L., *Double Jeopardy*, Clarendon Press, Oxford, 1969.
- Goode, R.M. et J.S. Ziegel, *Hide-Purchase and Conditional Sales: A Comparative Study of Commonwealth and American Law*, The British Inst. of Int. and Comp. Law, London, 1965.
- Gosse, Richard, *The Law of Competition in Canada*, Carswell, Toronto, 1962.
- Gt. Brit. *Report of the Committee on Consumer Credit*, H.M. Stationery Office, London, 1971, Cmnd. 4596.
- Gropper, M.H., *The Credit Card in Canada: Some Problems and Proposals*, Canadian Consumer Council, Ottawa, 1970.
- Laskin, Bora, *Canadian Constitutional Law*, 4th ed. A. Abel, Carswell, Toronto, 1973.
- Linden, A.M., *Canadian Negligence Law*, Butterworth, Toronto, 1972.
- McMahon, Arthur W. (ed.), *Federalism Mature and Emergent*, New York, 1955.
- Macpherson, C.B. et P.-A. Cr peau, (eds.), *The Future of Canadian Federalism*, Univ. of Toronto Press, Toronto, 1965.
- Meekison, J. Peter (ed.), *Canadian Federalism: Myth or Reality*, 2nd ed., Methuen of Canada, 1971.
- Neilson, William A.W. (ed.), *Consumer and the Law in Canada*, Business Law Program, Osgoode Hall Law School, Toronto, 1970.
- Nova Scotia. Royal Commission on the Cost of Borrowing Money, Cost of Credit and Related Matters, *Final Report*, Queen's Printer, Halifax, 1965.
- Ontario. Legislative Assembly. Select Committee on Consumer Credit, *Final Report*, Toronto, 1965, Sessional Paper No. 85.
- Ontario Advisory Committee on Confederation, *The Confederation Challenge*, Background Papers and Reports.

McLean, Donald, *Provincial Suspension License v. Federal Prohibition from Driving* (1974) 23 Univ. of N.B.L.J. 59.

McDonald, Bruce C., *Constitutional Aspects of Canadian Anti-combines Law Enforcement* (1969) 47 Can. B. Rev. 161.

Patton, D.M., "The ChargeX Credit Card Plan: A Comment on Law and Policy", in W.A.W. Neilson (ed.) *Consumer and the Law in Canada*, Business Law Program, Osgoode Hall Law School, Toronto, 1970.

Pitch, Harvin, *Consumer Credit Reform: The Case for a Reviewed Federal Initiative* (1972) 5 Ottawa L. Rev. 324.

Shaffer, Howard B., *The Attorney General for Ontario v. Barfied Enterprises Ltd.* (1965) 11 McGill L.J. 268.

Sinclair, A.M., *Interest and Bonus Payments in the Law of Mortgages* (1964) 14 Univ. of N.B.L.J. 35.

Smiley, Donald V., *Public Administration and Canadian Federalism* (1964) 7 Can. Pub. Adm. 371.

— *Constitutional Adaptation and Canadian Federalism Since 1945*, Documents of the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism, Information Canada, 1970, volume 4.

— "Canadian Federalism and the Resolution of Federal Provincial Conflict," in Frederick Vaughan, Patrick Kyba and O.P. Dwivedi (eds.) *Contemporary Issues in Canadian Policies*, Prentice-Hall of Canada, Scarborough, 1970.

— *Federal Provincial Conflict in Canada* (1974) 4 Publius 19.

Turgeon, H., *Quelques Problèmes sur la loi fédérale de l'intérêt* (1961) 64 Rev. du Notariat 183.

Warren, W.R., *Regulation of Finance Charges in Retail Instalment Sales* (1959) 68 Yale L.J. 839.

Waterman, J.B., *In Defence of the Unconscionable Transactions Relief Act* (1963) 21 Univ. of T. Fac. L. Rev. 117.

Weidner, Edward, "Decision Making in a Federal System", in Arthur W. MacMahon (ed.) *Federalism Mature and Emergent*, New York, 1975.

Weiler, Paul C., *The Supreme Court of Canada and the Law of Canadian Federalism* (1973) 23 Univ. of T.L.J. 307.

Ziegel, Jacob, S., *Retail Instalment Sales Legislation: A Historical and Comparative Survey* (1962) 14 Univ. of T.L.J. 143.

Gardiner, M., *Alcoholic Beverage Advertising on Radio and Television in Canada* (1969) 1 Canadian Communications L. Rev. 107.

Hogg, Peter W., "The Constitutionality of Federal Regulation of Mutual Funds", dans J.C. Baillie et W.M.H. Grover, *Proposals for a Mutual Fund Law for Canada*, Information Canada Ottawa, 1974.

Honsberger, John D., *Part X of the Bankruptcy Act and the Overcommitted Debtor*, dans W.A.W. Neilson (ed.) *Consumer and the Law in Canada*, Business Law Program, Osgoode Hall Law School, Toronto, 1970.

Kear, A.R., *Cooperative Federalism: A Study of the Federal Provincial Continuing Committee on Fiscal and Economic Matters* (1963) 6 Can. Pub. Adm. 43.

LaForest, G.V., *Delegation of Legislative Power in Canada* (1975) 21 McGill L.J. 131.

Laskin, Bora, *Occupying the Field: Paramountcy in Penal Legislation* (1963) 41 Can. B. Rev. 234.

Leach, Richard H., *Interprovincial Cooperation: Neglected Area of Canadian Federalism* (1959) 2 Can. Pub. Adm. 83.

LeDain, Gerald, *Sir Lyman Duff and the Constitution* (1974) 12 Osgoode Hall L.J. 261.

Lederman, W.R., *The Concurrent Operation of Federal and Provincial Law in Canada* (1963) 9 McGill L.J. 185.

— "The Balanced Interpretation of the Federal Distribution of Legislative Power in Canada," dans Macpherson et Cr peau (eds.) *The Future of Canadian Federalism*, Univ. of Toronto Press, Toronto, 1965.

— *Some Forms and Limitations of Cooperative Federalism* (1967) 45 Can. B. Rev. 409.

— *Cooperative Federalism: Constitutional Revisions and Parliamentary Government in Canada* (1971) 78 Queen's Quarterly 7.

— *Unity and Diversity in Canadian Federalism: Ideals and Methods of Moderation* (1975) 53 Can. B. Rev. 597.

Leigh, L.M., *The Criminal Law Power: A Move Toward Functional Concurrence* (1967) 5 Alta L. Rev. 237.

Letwin, Leon, *Canadian Consumer Credit Legislation* (1967) 8 Boston College Ind. and Com. L. Rev. 201.

Linden, A.M., *A Century of Tort Law in Canada* (1967) Can. B. Rev. 381.

Martel, P., *L'Enigmatique loi sur l'int ret* (1969) 71 Rev. du Notariat 421.

BIBLIOGRAPHIE

1. Articles

- Aitchison, J.H., "Interprovincial Cooperation in Canada," dans J.H. Aitchison (ed.) *The Political Process in Canada: Essays in Honour of R. MacGregor Dawson*, Univ. of Toronto Press, Toronto, 1973.
- Alexander, E.R., *Legislation and the Standard of Care in Negligence* (1964) 42 Can. B. Rev. 243.
- Atkey, Ronald G., "The Provincial Interest in Broadcasting under the Canadian Constitution", dans *The Confederation Challenge*, Ontario Advisory Committee on Confederation, Background Papers and Reports, vol. 2, p. 189.
- Barton, Peter G., *Constitutional Law - Paramountcy, Suspension of Licences of Drinking Drivers - Administrative Chaos* (1975) Can. B. Rev. 80.
- Bentley, Patrick M., *Constitutional Law - Division of Powers - Interest - Regulation of Contracts* (1964) 3 Alta. L. Rev. 312.
- Bohémier, A., *Les Lettres et les billets du consommateur* (1973) Rev. du Notariat 79-105; 155-172.
- Burns, R.M., *The Machinery of Federal-Provincial Relations II* (1965) Can. Pub. Admin. 527.
- Cohen, Ronald I., *Advertising to Children: The Constitutional Validity of Quebec's Regulation* (1974) 12 Can. Patent Reporter (N.S.) 173.
- Crawford, B., *Consumer Instalment Sales Financing since Federal Discount Ltd. v. St. Pierre* (1969) 19 Univ. of Tor. L.J. 353.
- Cunning, Ronald C.C., *Protection of Consumer - Borrowers - Limitations on the Remedies of Consumer Lenders* (1968) 33 Sask. L. Rev. 58.
- "Consumer Credit Law," dans G.H.L. Fridman (ed.) *Studies in Canadian Business Law*, Butterworth, Toronto, 1971, p. 87.
- Dewar, W.L., *Rights of Assignees of Conditional Sales Contracts* (1969) Intramural L.J. 79.
- Feltham, I. and K. Feltham, *Retail Instalment Sales Financing - Rights of the Assignee - Endorsee - Identification of the Finance Company with the Dealer to Protect the Buyer* (1962) 40 Can. B. Rev. 461.
- Friedland, Martin L., *Double Jeopardy and the Division of Legislative Authority in Canada* (1967) 17 Univ. of T. L.J. 44.
- Gallant, Edgar, *The Machinery of Federal Provincial Relations I* (1965) 8 Can. Pub. Adm. 515.

²³³ Voir Simeon, *ci-dessus*, note 201, p. 229-230.

²³⁴ *Id.*, note 214, p. 378-79.

²³⁵ Voir Simeon, *ci-dessus*, note 201, p. 253.

²³⁶ Voir Simeon, *ci-dessus*, note 201, p. 194.

²³⁷ Voir *Unholstered and Stuffed Articles Act* R.S.O. 1970, c.474.

²³⁸ S.C. 1971, c.363, art. 27.

²³⁹ Voir G.V. Laforest, *Delegation of Legislation Power in Canada* (1975) 21 McGill L.J. 131, p. 137.

²⁴⁰ *Id.*, page 34.

²⁴¹ Voir note *ci-dessus*.

²⁴² P.L. 93-637, art. 111(c)(2).

²⁴³ P.L. 90-321.

²⁴⁴ Voir *ci-dessus*, page 38.

²⁴⁵ Voir *ci-dessus*, page 46.

²⁴⁶ S.R.C. 1970, c.H-3.

²⁴⁷ S.R.C. 1970, c.26 (1^{er} supd.).

²⁴⁸ S.R.C. 1970, c.F-27.

²⁴⁹ Voir S.M. Waddams, *Products Liability*, Toronto, Carswell, 1974, ch. 6; A.M. Linden, *Canadian Negligence Law*, Butterworths Toronto 1972, ch.4; E.R. Alexander *Legislation and the Standard of Care in Negligence* (1964) 42 Can. B. Rev. 243.

²⁵⁰ Voir *ci-dessus*, page 26.

²⁵¹ Voir Linden, note 249 *ci-dessus*, p. 155-159. Les commentateurs du Professeur Linden se situent dans le contexte de propositions visant à ce que les cours canadiens prononcent la responsabilité civile absolue dans les cas d'infraction à la législation relative à la pureté des aliments. On peut utiliser ces mêmes remarques en faveur d'une loi qui imposerait cette mesure dans le cas de mépris des normes de sécurité et de salubrité.

²⁵² Voir *ci-dessus*, page 39.

²⁵³ *Ibid.*

²⁵⁴ D.V. Smiley, *Federal-Provincial Conflict in Canada* (1974) 4 Publius p. 20.

- 219 Au sujet des négociations constitutionnelles qui ont donné naissance à la Charte de Victoria consulter Simeon, *ci-dessus*, note 201, p. 88-123.
- 220 Voir, Lederman, *Cooperative Federalism: Constitutional Revision and Parliamentary Government in Canada* (1971) 78 *Queen's Quarterly* 7, p. 9. Voir aussi Lederman, note 30 *ci-dessus*.
- 221 Voir: note 219, *ci-dessus*.
- 222 Cette réduction de la croissance des ministères est quasi certaine comme l'indique l'annonce, le 13 octobre, d'un nouveau plan fédéral de contrôle des salaires et des prix, qui sera exécuté avec la collaboration des Provinces.
- 223 Voir note 20, *ci-dessus*. *Loi sur l'étiquetage des textiles* S.R.C. 1970, c.46 (1^{er} supp.). *Loi des aliments et drogues* S.R.C. 1970, c.F-27; Québec, *Loi sur les Langues Officielles* (Bill 22, 1975).
- 224 P. 62-63.
- 225 Voir l'ouvrage de M.H. Gropper, *The Credit Card in Canada: Some Problems and Proposals*, Conseil Canadien de la Consommation, Ottawa, 1970; D.M. Paton, *The Charges Credit Card Plan: A Comment on Law and Policy* chez W.A.W. Neilson (ed), *Consumer and the Law in Canada*, Business Law Program, Osgoode Hall Law School, Toronto, 1970; Ronald C.C. Cumming, *Consumer Credit Law* chez G.H.L. Fridman (ed) *Studies in Canadian Business Law*, Butterworth, Toronto 1971, 237 p. 107-110.
- 226 Voir Howard R. Eddy, *The Canadian Payment System and the Computer Issues of Law Reform*, Commission de la Réforme du Droit, Ottawa, 1974; Ministère des Communications et des Finances, *Towards Electronic Payment System*, Information Canada, Ministère des Communications, ministère de la Justice, *Privacy and Computers*, Information Canada, Ottawa, 1972.
- 227 Voir les paragraphes suivants de l'A.A.N.B. 91 (14) cours monétaire et monnayage 91(15) banques, Incorporation des banques eu émission du papier monnaie; 91(18) lettres de change et billets promissaires.
- 228 Voir note 87, *ci-dessus*.
- 229 Voir note 214 *ci-dessus*.
- 230 Voir les définitions générales des pratiques commerciales malhonnêtes contenues dans les lois de l'Ontario et de la Colombie-Britannique sur les pratiques commerciales, note 12 *ci-dessus*, et l'interdiction générale de faire une publicité trompeuse ou abusive prévue par l'article 36(1) de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*, reproduit *ci-dessus*, page 32.
- 231 D.V. Smiley, *ci-dessus*, note 214, p. 379.
- 232 Voir Simeon, *ci-dessus*, note 201, p. 143.

²¹⁰ L'article 213 de la Loi relative à la Faillite, S.R.C. 1970 stipule que :

"La présente partie X relative au paiement méthodique des dettes n'entrera en vigueur dans une province quelconque que sur la délivrance, à la demande du lieutenant-gouverneur en conseil de cette province, d'une proclamation par le gouverneur en conseil la déclarant exécutoire dans cette province."

²¹¹ Edward Weidner's "Decision Making in a Federal System" chez Arthur W. McMahon (ed) *Federalism Mature and Emergent*, New York, 1955, p. 368. Voir aussi, Richard Simeon, note 201, ci-dessus, p. 184.

²¹² Richard Simeon, ci-dessus, note 201, p. 178 et sq.

²¹³ La raison d'être des Bureaux d'assistance aux Consommateurs est expliquée de la façon suivante dans un bulletin publié par le ministère de la Consommation et des Corporations :

"Les activités des bureaux d'assistance au consommateur sont fondées sur la croyance qu'il faut être touché de près pour participer. Les bureaux d'assistance au consommateur fonctionnent en collaboration avec des organismes existants tels que l'Association des personnes bénéficiant de prestations de bien-être. Ajouter un service au consommateur à un organisme déjà existant, semble être un moyen très efficace d'atteindre des secteurs spécifiques de la population et d'augmenter le nombre des services offerts aux consommateurs et destinés à l'ensemble de la population. Le concept de bureau d'assistance aux consommateurs s'appuie sur la croyance que de nombreux consommateurs ignorent l'étendue des services qui leur sont offerts; le Ministère souhaite atteindre ces personnes-là par l'intermédiaire des bureaux d'assistance aux consommateurs."

²¹⁴ Simeon, note 201 ci-dessus, p. 187.

²¹⁵ J.A. Corry, *Difficulties of Divided Jurisdiction*, Étude commanditée par la Commission Royale d'enquête sur les Relations entre le Dominion et les Provinces, Ottawa, Imprimeur du Roi, 1939, p. 9-10; l'analyse du Professeur Corry a été critiquée par le Professeur Donald V. Smiley, qui lui reproche "une certaine conception déterministe de l'attitude bureaucratique". Voir D.V. Smiley, *Public Administration and Canadian Federalism* (1964) 7 Can. Pub. Adm. 371, p. 375-77.

²¹⁶ Richard Simeon, ci-dessus, note 201, p. 145.

²¹⁷ Kear, *Cooperative Federalism: A Study of the Federal-Provincial Continuing Committee on Fiscal and Economic Matters* (1963) 6 Can. Pub. Adm. 43; Edgar Gallant, *The Machinery of Federal-Provincial Relations* 1 (1965) 8 Can. Pub. Adm. 515; Burns, R.M. *The Machinery of Federalism and the Resolution of Federal-Provincial Conflict: In Contemporary Issues On Canadian Politics*; Frederick Vaughan, Patrick Kyba et O.P. Dwivedi: Editors, Prentice-Hall of Canada, Scarborough, 1970; Gérard Veilleux, *Les Relations intergouvernementales au Canada* 1967-68, les presses de l'université de Québec, Montréal, 1971; Richard Simeon, note ci-dessus, p. 145.

²¹⁸ Voir ci-dessus, p. 39.

- J.H. Aitchison, "Interprovincial Co-operation in Canada" dans J.H. Aibchison (ed) *The Political Process in Canada: Essays in Honour of R. MacGregor Dawson*, Univ. of Tor. Press, 1963, p. 153.
- Donald V. Smiley, *Canada in Question: Federalism in the Seventies* McGraw Hill Ryerson, bbd, Toronto, 1972, p. 63-65.
- D.V. Smiley, *Constitutional Adaptation and Canadian Federalism since 1945*, Documents de la Commission Royale d'enquête sur le Bilinguisme et le biculturalisme, Information Canada, Ottawa p. 101-103.
- *The Machinery and Structure of Federal-Provincial and Interprovincial Relations in Canada*, The Confederation of Tomorrow Conference, Theme papers p. 37.
- Richard Simeon, *Federal-Provincial Diplomacy, The Making of Recent Policy in Canada*, University of Toronto Press 1972, p. 137.
- 202 Une assemblée des Ministres s'est tenue à Ottawa les 25 et 26 mai 1971. Elle était présidée par l'honorable Ron Basford, alors Ministre de la Consommation et des Corporations. D'autres assemblées de ministres ont aussi eu lieu en 1973 à Québec et en 1974 à Jasper, Alberta. Il n'y en a pas eu en 1975.
- 203 Font l'objet de discussions dans les articles et livres suivants: I. et K. Feltham, *Retail Instalment Sales Financing Rights of the Assignee-Endorsee-Identification of the Finance Company with the Dealer to Protect the Buyer* (1962) 40 Can. B. Rev. 461; J.S. Ziegel, *Instalment Sales Financing Rights of the Assignee-Endorsee-Identification of the Finance Company with the Dealer to Protect the Buyer* (1969) 19 U. of Tor. L.J. 353; W.L. Dewar, *Borrowers Limitations on the Remedies of Consumer-Lenders* (1968) 33 Sask. L. Rev. 58, p. 100; J.S. Ziegel, *ci-dessus*, note 21, p. 498-498; B. Crawford, *Consumer Instalment Sales Financing with Federal Discount Ltd. c. St-Pierre* (1969) 19 U. of Tor. L.J. 353; W.L. Dewar, *Rights of Assignees of Conditional Sales Contracts* (1969) Intramural L.J. 79; J.S. Ziegel, *Range c. Corporation de Finance Belvedere—Consumer Notes—Status of Subsequent Holders—Need for Legislative Intervention* (1970) 48 Can. B. Rev. 309.
- 204 Acte de l'A.M.B., art. 91(19).
- 205 Acte de l'A.M.B., art. 92(13).
- 206 S.C. 70 c 48, voir J.S. Ziegel, *Canada Regulates Consumer Notes* (1971) Business Lawyer 145; A. Bohémier, *Les lettres et les Billets du Consommateur* (1973) 76 Revue du Notariat 79-105; 155-172.
- 207 Voir *ci-dessus*, note 5.
- 208 Voir la *Loi relative à la Faillite et à l'insolvabilité*, Bill C-60 adopté à la Chambre des communes le 5 mai 1975. Voir aussi *Documentation sur le Bill relatif à la Faillite et l'insolvabilité*, Consommation et Corporations, Ottawa 1975.
- 209 Voir *ci-dessus*, note 15.

¹⁸⁷ Laskin, *ci-dessus*, note 173 p. 243.
¹⁸⁸ *ci-dessus*, note 154, pages 811 et 169 respectivement.
¹⁸⁹ Ross c. Registrar of Motor Vehicles and A.G. Ontario, (1974) 1 N.R. 9; 42 D.L.R. (3d) 68 (S.C.).

¹⁹⁰ R.S.O. 1970, c.202.

¹⁹¹ *ci-dessus*, note 189, 1 N.R. 9 p. 13; 42 D.L.R. (3d) 68 p. 77.

¹⁹² *ci-dessus*, note 160.

¹⁹³ Les juges Judson et Spence.

¹⁹⁴ *ci-dessus*, note 189.

¹⁹⁵ O'Grady c. Sparling, *ci-dessus*, note 154; ce test a été à nouveau confirmé dans l'affaire Mann c. la Reine, note 175.

¹⁹⁶ *ci-dessus*, note 189, 1 N.R. 9 p. 14; 42 D.L.R. (3d) 68 p. 78.

¹⁹⁷ Cette technique législative connue sous le nom de "législation conditionnelle" est discutée plus loin dans cette étude p. 52

¹⁹⁸ A.H. Birch, *Federalism, Finance and Social Legislation*, Oxford, 1955 p. 305.

¹⁹⁹ Voir par exemple; Donald V. Smiley, *Canadian question: Federalism in the Seventies*, McGraw Hill Ryerson, Toronto 1972, ch. 3; Richard Simeon, *Federal-provincial Diplomacy: The Making of Recent Policy in Canada*, Univ. of Tor. Press, Toronto 1972, ch. 2; Pour un excellent recueil de textes ayant trait aux relations inter-gouvernementales au Canada, consulter J. Peter Meekison, (ed.) *Canadian Federalism: Myth of Reality* 2nd ed. Methuen of Canada, Toronto 1971, part 4, p. 254-337. Ce livre contient également une bibliographie utile sur le fédéralisme canadien, p. 467-486.

²⁰⁰ Voir Donald V. Smiley, *Constitutional Adaptation and Canadian Federalism Since 1945*, Ottawa, Imprimeur de la Reine 1970, p. 3. Voir note 199 *ci-dessus*, Smiley D.V.

²⁰¹ Chaque année, une province différente est chargée d'organiser une conférence interprovinciale des administrateurs des questions relatives à la consommation. En 1972, elle a eu lieu à Victoria, Colombie-Britannique, en 1973 à Charlottetown, I.-P.-E. en 1974 à St. Jean, Terre-Neuve et en 1975, à Saskatoon, Sask. En raison de contraintes tant spatiales que temporelles, je n'aborderai pas ici le problème des relations interprovinciales en matière de protection du consommateur. On trouvera une discussion de ces problèmes dans d'autres domaines dans les ouvrages suivants:

— Richard H. Leach, *Interprovincial Cooperation: Neglected Area of Canadian Federalism* (1959) 2 Can. Pub. Adm. 83.

- 164 S.B.C. 1974, c.96.
- 165 *Ct-dessus*, note 109.
- 166 Ontario, art. 2(a)(x); Colombie-Britannique, art. 2(3)(j).
- 167 Art. 36(1)(d).
- 168 Ontario, art. 2(a)(x); Colombie-Britannique, art. 2(3)(i)(n).
- 169 Ontario, art. 17, Colombie-Britannique, art. 25.
- 170 Paragraphe 36(5), 39.1(2), 36.3(3), 36.4(3), 37(4).
- 171 M. Friedland, "Double Jeopardy and the Division of Legislative authority in Canada" (1967) XVII U. of T. Law J. 44, pages 75-76; voir aussi: M. Friedland, "Double Jeopardy" Clarendon Press, Oxford (1969).
- 172 Voir *ci-dessus*: "Double Jeopardy", ch. 13.
- 173 Taskin, "Occupying the Field": *Paramountcy in Penal Legislation* (1963), XLI Can. B. Rev. 234, p. 245.
- 174 *Ct-dessus*, note 154.
- 175 *Mann c. la Reine* (1966) 47 C.R. 400 p. 410; 56 D.L.R. (2d) 1, p. 10-11.
- 176 *Ct-dessus*, note 160, (1960) S.C.R. 776, page 800, 25 D.L.R. (2d) 225, page 246.
- 177 (1968) A.C. 187.
- 178 S.C. 1920, c.34.
- 179 W.R. Lederman, "The Concurrent Operation of Federal and Provincial Laws in Canada" (1963), 9 McGill L.J. 185 p. 193.
- 180 *Ct-dessus*, note 154.
- 181 *Ct-dessus*, note 160.
- 182 *Ct-dessus*, note 161.
- 183 *Ct-dessus*, note 55.
- 184 *Ct-dessus*, note 175.
- 185 R.S.O. 1960, c.1722, art. 60.
- 186 LeDain, *ci-dessus*, note 92, p. 314.

¹⁴⁶(A) *Ci-dessus*, note 146.
¹⁴⁶(B) (1959) 20 D.L.R. (2d) 406; 29 W.W.R. 369.
¹⁴⁷*Ci-dessus*, note 48, page 113.
¹⁴⁸A. Smith, *The Commerce Power in Canada and The United States* (1963) Toronto page 77. Voir aussi: L'affaire de la Loi de la Commission Du Commerce et la Loi sur les enquêtes et les prix raisonnables, (1919) (1920), 60 S.C.R. 456 pages 498-99, par le juge Duff, Professeur P.U. Hogg, *ci-dessus* note 66.
¹⁴⁹ *John A McDonald, Railquip Enterprises Ltd. c. Vapour Canada Ltd.* (1972) F.C.R. 1156.

¹⁵⁰R.S.C. 1970, c.T-10.
¹⁵¹La Cour suprême du Canada peut juger que le juge Jackett est allé plus loin qu'il ne l'aurait fallu, et que la disposition en question peut être justifiée en vertu du pouvoir en matière de droit criminel; voir *Consolidated Textiles Ltd. c. Central Dynamics Ltd. et al* (1974) 2 F.C.R. 814 p. 819-20.
¹⁵²LeDain, *ci-dessus*, note 92, p. 312.

¹⁵³W.R. Lederman, *The Concurrent Operation of Federal and Provincial Laws in Canada* (1963) McGill L.J. 185; B. Laskin, "Occupying the Field: Paramouncy in Penal Legislation" (1963) 41 Can. B. Rev. 234; L.M. Leigh, "The Criminal Law Power: a Move Toward Functional Concurrency" (1967) 5 Alta. L. Rev. 237; P. Weiler, note 141 *ci-dessus*, ab. p. 356; G. LeDain, note 92 *ci-dessus*, p. 312; P.G. Barton, *Constitutional Law — Paramouncy, Suspension of Licences of Drinking Drivers — Administrative Chaos* (1975) 53 Can. B. Rev. 80.

¹⁵⁴(1960) S.C.R. 804; 25 D.L.R. (2d) 145.

¹⁵⁵R.S.M. 1954, c.412; art. 55(1).

¹⁵⁶S.C. 1953-54, c.51, para. 191(1) et 221(1).

¹⁵⁷(1960) S.C.R. 823; 25 D.L.R. (2d) 296.

¹⁵⁸R.S.M. 1954, c.112, art. 147(1).

¹⁵⁹S.C. 1953-54, c.51, art. 221(2).

¹⁶⁰(1960) S.C.R. 776; 25 D.L.R. (2d) 225.

¹⁶¹R.S.O. 1950, c.351, art. 38(1).

¹⁶²*Ci-dessus*, note 154, p. 160.

¹⁶³S.O. 1974, c.131.

- ¹²⁶ Dans l'affaire de la Loi de la Commission du Commerce et de la Loi des coalitions et des *raisonnables*, (1919); (1922) 1 A.C. 191; 60 D.L.R. 513.
- ¹²⁷ *Ci-dessus*, 1 A.C. 191, pages 198-99; 60 D.L.R. 513.
- ¹²⁸ *P.A.T.A. c. P.G. du Canada* (1931) A.C. 310; (1931) 2 D.L.R. 1, pages 517-18.
- ¹²⁹ (1937) A.C. 368; (1937) 1 D.L.R. 688.
- ¹³⁰ *Ci-dessus*, (1937) A.C. 368, page 375 (1937) 1 D.L.R., page 689.
- ¹³¹ *A.G. Ontario c. Reciprocal Insurers* (1924) A.C. 328, (1924) 1 D.L.R. 789.
- ¹³² Référence dans l'affaire de la validité de l'article 5(a) de la Loi sur l'industrie laitière (1949 S.C.R. 1; (1949) 1 D.L.R. 433.
- ¹³³ *Ci-dessus* S.C.R. 1, page 49-50, (1949) 1 D.L.R. 433, pages 472-73.
- ¹³⁴ (1965) 2 O.R. 487; 46 D.L.R. (2d) 83.
- ¹³⁵ *Ci-dessus*, note 109.
- ¹³⁶ *Ci-dessus*, note 109, art. 31.1
- ¹³⁷ *Ci-dessus*, note 132 (1949) S.C.R. 1 page 49, (1949) 1 D.L.R. 433 page 472.
- ¹³⁸ Bruce C. McDonald "Constitutional Aspects of Canadian Anti-Combines Enforcement" (1969) XLVII Can. B. Rev. 161, page 228.
- ¹³⁹ *Ci-dessus*, page 228.
- ¹⁴⁰ Dans l'affaire de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions et l'article 498A du *Cod criminel* (1929) S.C.R. 409 p. 413.
- ¹⁴¹ Je ne propose pas ici d'envisager l'utilisation possible du pouvoir fédéral de faire des lois "pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada" comme fondement juridictionnel de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions. Voir Bruce C. McDonald *ci-dessus*, note 138, page 192. Voir aussi LeDain, *ci-dessus*, note 92, pages 276-93; P. Weiler "The Supreme Court of Canada and the Law of Canadian Federalism" (1973) 23 U. of T. Law J. 307, page 323.
- ¹⁴² *Ci-dessus*, note 128.
- ¹⁴³ *Ci-dessus*, page 326.
- ¹⁴⁴ R. Gosse, *The Law of Competition in Canada*, (1962) The Casswell Co., page 253.
- ¹⁴⁵ *Ci-dessus*, note 48, page 113.
- ¹⁴⁶ *Murphy c. C.P.R.* (1958) S.C.R. 626; *Caloil Inc. c. P.G. pour le Canada* (1971) S.C.R. 543; *A.G. of Man c. Manitoba Egg and Poultry Assn.* (1971) S.G.R. 689.

¹¹¹ Art. 92(9) de l'A.A.N.B.

¹¹² On trouvera l'énoncé d'une décision nouvelle analysant les rapports entre les conflits de lois ou de règles et les limites territoriales du pouvoir législatif provincial dans le cas suivant: *Interprovincial Coöperatives Ltd., and Dryden Chemicals Ltd. c. la Reine*, ci-dessus note 33.

¹¹³ LeDain, ci-dessus note 92, page 268 et suivantes.

¹¹⁴ Référence re: la Loi sur la Commercialisation des produits de femme, note 46, page 204.

¹¹⁵ R.S.O. 1970, c.185.

¹¹⁶ R.S.O. 1970, c.296.

¹¹⁷ Voir la Commission de Réforme du Droit de l'Ontario, *Report on Consumer Warranties in the Sale of Goods*, (1972), Ministère de la Justice de l'Ontario, art. 28.

¹¹⁸ Ci-dessus, note 74.

¹¹⁹ *Citizens Insurance Co. c. Parsons*, ci-dessus, note 48; dans *Re: Insurance Act of Canada*, (1932) A.C. 41; *Canadian Indemnity Co. et al c. A.G. pour C-B* (1975) 1 W.W.R. 481; *Williamson dans Securities Regulation in Canada* (1962) note que la Cour suprême du Canada ainsi que le Conseil privé semblent avoir été fascinés par la "théorie contractuelle du commerce". La décision d'accorder aux provinces la compétence en matière de réglementation de l'assurance est donc fondée sur l'idée que le commerce de l'assurance n'est autre qu'une série de contrats, conclus individuellement dans telle ou telle province. Depuis l'affaire *Parsons*, le gouvernement fédéral s'est vu refuser le pouvoir de réglementer les contrats conclus dans les cours d'un commerce particulier, comme par exemple les contrats d'assurance-incendie dans les provinces. Voir page 192 note 11. Le Rapport Rowell-Sirois (voir ci-dessus, note 46) recommandait que la réglementation des conditions des contrats et affaires ancillaires reste aux mains des provinces. Voir le livre 11 pages.

¹²⁰ Ci-dessus, note 48, 1900, 63 et 64 Vict., c.51, art.1.

¹²¹ Ci-dessus, note 48.

¹²² Voir Laskin, ci-dessus, note 53, chapitre 4, page 221 et suivantes.

¹²³ Voir articles 4 et 70 de la Loi sur les assurances canadiennes (1910) 1913, 48 S.C.R. 260; 5 W.W.R. 488 page 277, 500.

¹²³ (A) Ci-dessus, page 308.

¹²⁴ P.G. pour le Canada c. P.G. pour l'Alberta (1916) A.C. 588, page 596.

¹²⁵ Re: Loi sur les Assurances Canadiennes (1932) A.C. 41; (1932) 1 D.L.R. 97.

¹²⁵ (A) Ci-dessus, (1932) 1 D.L.R. 97 page 100; (1932) A.C. 41 page 45.

- ⁹⁶ *Beete c. Bigoods* (1827), 108 E.R. 792.
- ⁹⁷ *Ci-dessus* page 793.
- ⁹⁸ Harvin Pitch, "Consumer Credit Reform" *ci-dessus*, note 95.
- ⁹⁹ *Report of the Committee on Consumer Credit*, vol. 1, H.M. Stationery Office, London, Cmd. 4596, page 184.
- ¹⁰⁰ Mais voir aussi contre: Leila Mourning, *Mourning c. Family Publication Services, Inc.* (1973), 93 S.C.R. 1652 (U.S. Sup. Ct.) La majorité des membres de la Cour ont soutenu que les souscriptions en vue de l'achat à tempérament de revues, constituent une infraction aux lois prévoyant la divulgation du coût du crédit, dans la mesure où la souscription contient un intérêt sur le crédit "dissimulé".
- ¹⁰¹ *Montreal c. Montreal Street Ry.* (1910), 43 S.C.R., 197, page 232.
- ¹⁰² Ontario *Business Practices Act*, *ci-dessus* note 12. Colombie-Britannique *Trade Practices Act*, *ci-dessus* note 12.
- ¹⁰³ *The Unfair Trade Practices Act*, *ci-dessus* note 12.
- ¹⁰⁴ Ontario, *Business Practices Act*, *ci-dessus* note 12, art. 6; Colombie-Britannique *Trade Practices Act*, *ci-dessus* note 12, art. 16.
- ¹⁰⁵ Ontario, art. 9; Colombie-Britannique art. 15.
- ¹⁰⁶ Ontario, art. 17; Colombie-Britannique, art. 25.
- ¹⁰⁷ Ontario, art. 2(c); Colombie-Britannique, art. 2(3)(s).
- ¹⁰⁸ S.R.C. 1970, c. C-23, tel qu'amendé.
- ¹⁰⁹ *Loi modifiant la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions et la Loi sur les banques et abrogeant la Loi ayant pour objet la modification de la Loi modifiant la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions et le Code criminel*. Bill C-2, 1974-75; voir en particulier le paragraphe 36 "Garanties", 36.2 "double étiquetage", 37(2) "vente à prix d'appel", 36.3 "vente pyramidale" et 37.2 "concours publicitaires".
- ¹¹⁰ Voir Laskin, *ci-dessus*, note 53 "Note on Provincial Regulation of Business" page 407.

- ⁷⁸ W.R. Lederman, "Some Forms and Limitations of Cooperative Federalism" (1967), 45 Can. B. Rev. 409, pages 417-18, 434; W.R. Lederman, *The Balanced Interpretation of Federal Distribution of Legislative Power in Canada*, ci-dessus note 30, page 97; Moreira Report, Vol. 1, ci-dessus note 46, pages 232-35, 266, 281, 283, 286, 300, 301; *Procès-verbal du Comité Mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur le Crédit à la Consommation*, pages 41-50, 371-72, 480; J.S. Ziegel, "Consumer Credit Regulation: A Canadian Consumer-Oriented Viewpoint", ci-dessus note 21, pages 496-97; H.B. Shaffer, *Case and Comment*, (1965) 11 McGill L.J. 268.
- ⁷⁹ Ci-dessus, notes 56, 57.
- ⁸⁰ Ci-dessus, note 70.
- ⁸¹ Martland and Ritchie, J.J. (1963) S.C.R. 570 page 580.
- ⁸² Ci-dessus, page 575.
- ⁸³ Ci-dessus, page 577-78.
- ⁸⁴ Ci-dessus, page 579.
- ⁸⁵ Ci-dessus, note 3.
- ⁸⁶ Ci-dessus, note 14.
- ⁸⁷ Les causes ayant trait à un conflit entre lois fédérales et provinciales sont analysées plus loin. On trouvera à la page 35, sous la rubrique "intention du Parlement" une discussion à propos du test auquel on pourrait soumettre cette législation pour décider du conflit; c'est-à-dire qu'en établissant un code général de divulgation en conformité avec la Loi sur les banques, le Parlement tentait d'englober toute la législation des provinces relative aux prêts bancaires.
- ⁸⁸ *Tennant c. Union Bank of Canada*, (1894) A.C. 31 (P.C.).
- ⁸⁹ Voir ci-dessus, note 88, page 31.
- ⁹⁰ Ci-dessus, note 70.
- ⁹¹ Voir l'exposé de J.S. Ziegel dans le procès-verbal du Comité Mixte, ci-dessus, note 78, pages 480-81
- ⁹² Voir G. LeDain, *Sir Lyman Duff and the Constitution*, (1974) 12 O.H.L.J. 261, pages 268-76.
- ⁹³ Ci-dessus, note 70.
- ⁹⁴ Procès-verbal du Comité Mixte spécial, ci-dessus note 78, page 19.
- ⁹⁵ Pour une plus ample discussion de cette notion, voir: Warren, "Regulation of Finance Changes in Retail Installment Sales" (1959) 68 Yale L.J. 839, pages 840-851; J.S. Ziegel, "The Legal Regulation of Consumer Credit in Canada: Procès-verbal d'une conférence au

- ⁶¹ S.Q. 1971, c.74, règlements généraux, para. 11.51-11.55, O.C. 3268-72, art 1.
- ⁶² Cette question a déjà été étudiée par Ronald I. Cohen dans: "Advertising to Children: The Constitutional Validity of Québec's Regulation," (1974), 12 Pat. Rep. 173.
- ⁶³ C.F.R.B. contre le Procureur Général pour le Canada et alia (1973) 38 D.L.R. (3d) 335.
- ⁶⁴ Rv. Telegram Publishing Co. Ltd., (1960), 25 D.L.R. (2d) 471; (1960) O.R. 518; Benson and Hedges (Canada) Ltd. et al. contre P.C. C.B. (1972), 27 D.L.R. (3d) 257; (1972) 5 W.W.R. 32 Voir aussi: Cohen, note ci-dessus 62 page 184; M. Gardiner, "Alcoholic Beverage Advertising on Radio and Television in Canada" (1969), 1 Con. Comm. Law J.107; R.G. Atkey, "The Provincial Interest in Broadcasting Under the Canadian Constitution", The Confederation Challenge, Ontario Advisory Committee on Confederation, Background Papers and Reports vol. 2, page 189-225.
- ⁶⁵ Re Regulation and Control of Radio Communication, (1932) A.C. 3045; (1932) 2 D.L.R. 81
- ⁶⁶ Johannesson c. West St. Paul (1952) 1 S.C.R. 292; (1951) 4 D.L.R. 609; Campbell-Bennet Ltd. c. Comstock Midwestern Ltd. (1954) S.C.R. 207; Commission du Salaire Minimum c. Bell Telephone Co. 1966 S.C.R. 767. Voir: Professeur P.W. Hogg, "Proposals for a Mutual Fund Law for Canada", v. 1, J.C. Baillie et W.M.H. Grover eds., Information Canada, Ottawa. 1974 P. Weiler, "The Supreme Court of Canada", 24 U, of T. Law J. pages 324-325.
- ⁶⁷ Voir ci-dessus, note 66.
- ⁶⁸ Cohen, voir note 66.
- ⁶⁹ Ci-dessus, note 3.
- ⁷⁰ Discours du Trône, 30 sept. 1974, Débats de la Chambre des communes du Canada, 1974, p. 6 Voir: Loi sur l'intérêt, S.R.C. 1970, c.1-18, Loi sur les Petits Prêts, S.R.C. 1970, c.S-11.
- ⁷¹ Discours prononcé par l'honorable André Ouellet devant les Chambres de Commerce de Jeunes du Bas St-Laurent, à Rimouski, Québec, le 28 avril 1975.
- ⁷² S.C. 1906, c.32, L'Ontario a adopté ce type de législation dès 1912, voir Money Lenders Act S.O. 1912, c.30, art 5-8; The Unconscionable Transactions Relief Act, R.S.O. 1960, c.410 Terre-Neuve adopte son Unconscionable Transactions Relief Act en 1962, voir: S.N. 1962, Lo No. 38.
- ⁷³ Unconscionable Transactions Relief Act, R.S.O. 1970, c.472.
- ⁷⁴ A.G. Ont. c. Barfried Enterprises, (1963) S.C.R. 570; 42 D.L.R. (2d) 137.
- ⁷⁵ R.S.O. 1960, c.410.
- ⁷⁶ (1962), 35 D.L.R. (2d) 449; (1962) O.R. 1103.
- ⁷⁷ Voir ci-dessus, note 74.

- ⁴⁶ Rapport de la Commission Royale d'enquête sur les relations entre le Dominion et les provinces (1940), Ottawa, Imprimeur de la Reine 1954, (désigné ici sous le nom de Rapport Sirosis-Rowell). Ce rapport déclaré à la page 192:
- "Il y a beaucoup de vérité mais aussi d'exagération dans l'affirmation selon laquelle la clause relative à la propriété et aux droits civils est devenue la clause constitutive de la Constitution."
- Cependant, dans *re La Loi sur la Commercialisation des produits de Ferme* (1957) 7 D.L.R. 237, le juge Bond déclare à la page 270-71:
- "... la catégorie (16) (de l'A.A.N.B.) contient ce que l'on pourrait appeler le pouvoir constituant des provinces."
- Voir aussi: "The Report of the Royal Commission on the Cost of Borrowing Money, Cost of Credit and Related Matters in the Province of Nova Scotia." (Rapport Morelra) rapport final (1965) para. 462, page 270.
- ⁴⁷ W.R. Lederman, *Unity and Diversity in Canadian Federalism: Ideals and Methods of Moderation*. Cette étude a été exposée lors de l'Assemblée des *Associated Canadian Law Teachers* qui a eu lieu à Edmonton, Alberta, en juin 1975.
- ⁴⁸ 14 Geo. III, c.83 (U.K.). Voir la discussion de cette loi dans *Citizens Insurance Co. v. Parsons* (1881-82), 7 A.C. 94, pages 106-110.
- ⁴⁹ Rapport Rowell-Sirois cité *ci-dessus*, page 35. Voir le chapitre sur la nature de la Confédération page 29-36.
- ⁵⁰ Voir W.R. Lederman, "The Balanced Interpretation of Federal Distribution of Legislative Powers in Canada" *ci-dessus* note 30 page 93-100.
- ⁵¹ S.S. 1943, c.18 tel qu'amendé, s.s. 1949, c.31.
- ⁵² *Canadian Banker's Association contre A.G. Saskatchewan* (1955) 5 D.L.R. 736; (1956) S.C.R. 31.
- ⁵³ Voir Laskin, *Canadian Constitutional Law*, ed. A. Abel.
- ⁵⁴ S.O. 1966, c.142.
- ⁵⁵ S.R.C. 1970, c.C-34, art 358.
- ⁵⁶ W.R. Lederman, voir *ci-dessus* note 50, page 102-103.
- ⁵⁷ W.R. Lederman, "Some Forms of Co-operative Federalism" (1967) 45 *Can. B. Rev.* 409 page 417.
- ⁵⁸ *Canadian Banker's Association contre A.G. Saskatchewan*, voir note 52.
- ⁵⁹ (1960) S.C.R. 776; 25 D.L.R. (2d) 225.
- ⁶⁰ Cour d'Appel du Québec NO. 09-000940-74, 20 juin 1975. (N'a pas encore été rapporté au moment de la rédaction de cette étude).

³⁰ J'ai été très influencé dans ce chapitre par les ouvrages du Professeur W.R. Lederman, en particulier "The Balanced Interpretation of the Federal Distribution of Legislative Powers in Canada," McPherson and Crepeau (eds), *The Future of Canadian Federalism* (1965), University of Toronto Press, page 91.

³¹ D.V. Smiley, *Documents de la Commission Royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme*, Vol. 4, "Constitutional Adaptation and Canadian Federalism Since 1945," (1970) Information Canada, pages 1-2.

³² *Rapport final du Comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la constitution du Canada* (1972) page 43; Imprimeur de la Reine, Ottawa.

³³ *Reference Re: Regulation and Control of Aeronautics in Canada* (1930) S.C.R. 663, page 685. Cet argument, fondé sur l'efficacité a souvent été avancé par les provinces. Par exemple, dans le cas de *Burns Foods Ltd. c. A.G. of Manitoba* (1973), 40 D.L.R. (3d) 731, on a demandé à la Cour suprême du Canada de se prononcer sur la validité constitutionnelle d'une ordonnance émise par le Manitoba Hog Producers' Marketing Board. Le conseil avait interdit aux Manitoba Packers d'abattre des porcs autres que ceux achetés par le Conseil. Cette ordonnance était nécessaire à la réalisation d'un plan efficace visant à réglementer la commercialisation des porcs dans la province. Sans l'ordonnance, les Manitoba Packers auraient fait échec à ce plan en achetant des porcs directement des producteurs de la Saskatchewan. La Cour suprême du Canada déclara cette ordonnance contraire à la constitution dans la mesure où elle vise à réglementer le commerce interprovincial. Voir aussi: *Interprovincial Cooperatives Ltd. and Dryden Chemical Ltd. c. la Reine* (1975) 5 W.W.R., 383.

³⁴ Art. 91(2).

³⁵ Art. 91, par. (15)(16).

³⁶ Art. 91(17).

³⁷ Art. 91(18).

³⁸ Art. 91(19).

³⁹ Art. 91(21).

⁴⁰ Art. 91 (22)(23).

⁴¹ Art. 91(27).

⁴² Art. 92(23).

⁴³ Art. 92(10).

⁴⁴ Art. 92(14).

⁴⁵ Art. 92(16).

1975, bill 21; Manitoba, *Trade Practices Inquiry Act* R.S.M. 1970, c.T-110, tel qu'amendé (dispositions relatives uniquement à l'enquête); Ontario, *Business Practices Act* S.O. 1974, c.131.

¹³ Ontario, *The Travel Industry Act*; Québec, *Loi sur les Agences de Voyage* 1974, Bill 19.

¹⁴ S.R.C. 1970, c.B-1.

¹⁵ *Loi modifiant la loi sur la faillite* 1966 S.C. c.32, voir maintenant *Loi sur la faillite* S.R.C. 1970, c. B-3.

¹⁶ *Loi sur les lettres de change* R.S.C. 1970, c.B-5, tel qu'amendé, voir également J.S. Ziegel, *Consumerism in Canada*, 78 *Canadian Bankers* No. 6, page 4.

¹⁷ S.C. 1968-69, C-116, se reporter à la note 109.

¹⁸ *Loi sur la Sécurité des véhicules-automobiles* R.S.C. 1970, (1er supp.) c.26.

¹⁹ *Loi sur les produits dangereux* S.R.C. 1970, c.H-3.

²⁰ *Loi sur l'emballage et l'étiquetage des produits de consommation* S.C. 1970-71, c.41.

²¹ J.S. Ziegel, traite de cette question dans son article "Canadian Consumer Reporting Legislation: Trends and Problems" 1973 11 O.H.L.J. 503 pages 504-507.

²² Conseil économique du Canada, Rapport provisoire (1967) Imprimeur de la Reine, Ottawa page 1.

²³ Ibid. p. 22.

²⁴ Bill C-161, *Loi établissant un ministère de la Consommation et des Corporations*. Ce bill a été adopté en 1967 et devient le chapitre 16, S.R. 1967. Voir aussi J.S. Ziegel, "Retail Installment Sales Legislation: A Historical and Comparative Survey" 1962. 14 U de T. Law J.143. On trouvera la liste des lois du Parlement intéressant les consommateurs dans le Rapport provisoire du Conseil économique du Canada page 57. Voir note ci-dessus.

²⁵ Consulter le rapport final du Select Committee of the Ontario Legislative on Consumer Credit, Sessional Paper No. 85, 1965.

²⁶ S.O. 1966, c.24.

²⁷ S.O. 1966, c.23.

²⁸ *Loi sur le ministère de la Consommation et des Corporations* ss. 1972, c.27; *Department of Consumer Services Act* S.B.C. 1973, c.108, *Department of Consumer Affairs Act* S.A. 1973, c.22; *Consumer Protection Act* R.S.M. 1970, c.C-200.

²⁹ 1967, 30 & 31 Victoria, c.3 (U.K.) cité ici comme l'A.A.N.B.

- ⁷ Colombie-Britannique, *Fair Sales Practices Act* S.B.C. 1973, c.32, 2^{ième} partie, (sera modifiée en *Pyramid Distributors Act* par le bill 10, 1975); Alberta, *The Franchises Act* S.A. 1971, c.38 tel qu'amendé s.11; Saskatchewan, *The Pyramid Franchises Act* s.s. 1972, c.98; Manitoba, *The Consumer Protection Act* R.S.M. 1970, c.C-200 tel qu'amendé, s.60(2); Ontario, *The Pyramid Sales Act* S.O. 1972, c.57; Québec, *Loi sur la Protection du Consommateur* S.Q. 1971, c.74.
- ⁸ Colombie-Britannique, *Debt Collection Act* S.B.C. 1973, c.26; Alberta, *The Collection Agencies Act* R.S.A. 1970, c.55; Saskatchewan, *The Collection Agencies Act* S.S. 1968, c.11, tel qu'amendé; Manitoba, *The Consumer Protection Act* R.S.M. 1970, c.C-200, tel qu'amendé; Ontario, *The Collection Agents Act* R.S.O. 1970, c.71, tel qu'amendé; Québec, *Loi sur les Agences de Recouvrement* R.S.Q. 1964, c.43. (Voir le bill 26, *Loi sur les Agences de Recouvrement*, qui, s'il est adopté marque un éloignement important par rapport à la loi de 1964); Nouveau-Brunswick, *Collection Agencies Act* R.S.N.B. 1952, c.31 tel qu'amendé; Nouvelle-Ecosse, *The Collection Agencies Act* R.S.N.S. 1967, c.38 tel qu'amendé; *The Collection Act* R.S.N.S. 1967, c.39.
- ⁹ Colombie-Britannique, *Personal Information Reporting Act* S.B.C. 1973, c.139; Saskatchewan, *The Credit Reporting Agencies Act* s.s. 1972, c.23; Manitoba, *The Personal Investigations Act* S.M. 1971, c.P-33; Ontario, *The Consumer Reporting Act* S.O. 1973, c.97; Québec, *Loi de la Protection du Consommateur* S.Q. 1971, c.74; Nouvelle-Ecosse, *Consumer Reporting Act* S.N.S. 1973, c.4; Ile-du-Prince-Edouard, *Consumer Reporting Act* S.P.E.I. 1974, c.67; Terre-Neuve, *The Credit Reporting Agencies Act* S.N. 1973, Loi No. 76.
- ¹⁰ Colombie-Britannique, *Motor Vehicle Act* R.S.B.C. 1960, c.253 tel qu'amendé; ss.2, 29-35; Alberta, *The Highway Traffic Act* R.S.A. 1970 c.169, ss.232-35; Saskatchewan, *The Motor Dealers Act* ss. 1966, c.95 (Reg 129/66); Manitoba, *The Highway Traffic Act* R.S.M. 1970, c.60 (Reg 1971 H-60, R-12, R-3); Ontario, *Motor Vehicle Dealers Act*, R.S.O. 1970, c.473 tel qu'amendé (Reg 98/71); Québec, *Code de la Route* R.S.O. 1964, c.231, tel qu'amendé (O.C. 3306-72); Nouveau-Brunswick, *Motor Vehicle Act* R.S.N.B. 1973 C.M.17 tel qu'amendé; Nouvelle-Ecosse, *Motor Vehicle Act* R.S.N.S. 1967, c.191, ss.19, 46-49 tel qu'amendé; Ile-du-Prince-Edouard, *The Highway Traffic Act* S.P.E.I. 1964, c.14 tel qu'amendé (voir aussi bill 1975.15) *Vehicle Dealers and Salesman Act*; Terre-Neuve, *Highway Traffic Act* R.S.N. 1970, c.152 tel qu'amendé ss. 15-25.
- ¹¹ Colombie-Britannique, *Mortgage Brokers Act* S.B.C. 1971, c.36 tel qu'amendé; Alberta, *The Mortgage Brokers Registration Act* R.S.A. 1970, c.242; Saskatchewan, *The Mortgage Brokers Act* ss.1967, c.76 tel qu'amendé; Manitoba, *The Mortgage Brokers and Mortgage Dealers Act* S.M. 1971, c.26 tel qu'amendé; Ontario, *The Mortgage Brokers Act* R.S.O. 1970, c.278 tel qu'amendé; Québec, *Loi sur les agences de courtage immobilier* R.S.Q. 1964, c.267 tel qu'amendé; Nouveau-Brunswick, *Real Estate Agents Licensing Act* R.S.N.B. 1960-61, c.16 tel qu'amendé; Nouvelle-Ecosse, *Mortgage Brokers and Lenders Registration Act* R.S.N. 1967, c.189; Ile-du-Prince-Edouard, *The Real Estate Trading Act*, S.P.E.I. 1968, c.47 tel qu'amendé; Terre-Neuve, *Real Estate Trading Act* R.S.N. c.326 tel qu'amendé.
- ¹² Colombie-Britannique, *The Trade Practices Act* S.B.C. 1974, c.96. (Le bill 88, 1975 définit plusieurs justifications qui seront ajoutées à la loi). Alberta, *The Unfair Trade Practices Act*

NOTES EXPLICATIVES

¹ Pour un exposé général au sujet de la protection du consommateur, consulter : J.S. Ziegel, *The Future of Canadian Consumerism* (1973), 51 Can. B. Rev. 91.

² Colombie-Britannique, *Consumer Protection Act*, S.B.C. 1967, c.14, ss.17-20; *The Trade Practices Act*, S.B.C. 1974, c.96, s.3; Alberta, *The Unconscionable Transactions Act*, R.S.A. 1970, c.377; Saskatchewan, *The Unconscionable Transactions Relief Act* 1967 s.s. 1967, c.86; Manitoba, *The Unconscionable Transactions Relief Act*, R.S.M. 1970, U-20; Ontario, *The Unconscionable Transactions Relief Act* R.S.O. 1970, c.472, *Consumer Protection Act*, S.Q. 1971, c.74s.118; Québec Code Civil art. 1001-02, 10 40c; Nouveau-Brunswick, *The Unconscionable Transactions Relief Act* R.S.N.B. 1973, c.U-1; Nouvelle-Ecosse, *The Unconscionable Transactions Relief Act* R.S.N.S. 1967, c.319; Ile-du-Prince-Edouard, *The Unconscionable Transactions Relief Act*, S.P.E.I. 1964, c.35; Terre-Neuve, *The Unconscionable Transactions Relief Act*, R.S.N. 1970, c.382.

³ Colombie-Britannique, *The Consumer Protection Act*, S.B.C. 1967, c.14 tel qu'amendé, Partie II s.7; Alberta, *The Direct Sales Cancellation Act*, R.S.A. 1970, c.110, tel qu'amendé; Saskatchewan, *The Direct Sellers Act*, R.S.S. 1965, c.331 tel qu'amendé; Manitoba, *The Consumer Protection Act*, R.S.M. 1970, c.200, tel qu'amendé; Ontario, *The Consumer Protection Act* S.O. 1971, c.74 tel qu'amendé, Division V; Nouveau-Brunswick, *The Direct Sellers Act* R.S.N.B. 1973, c.D-10; Nouvelle-Ecosse, *The Direct Sellers Act*, S.N.S. 1969, c.5; doit être remplacé par proclamation par *The Direct Sellers Licensing and Regulation Act* S.N.S. 1975, c.9; Ile-du-Prince-Edouard, *The Direct Sellers Act* S.P.E.I. 1970, c.96 tel qu'amendé.

⁴ Colombie-Britannique, *The Consumer Protection Act* S.B.C. 1967, c.14 tel qu'amendé, ss 11-14; Alberta, *The Credit and Loans Agreements Act* R.S.A. 1970, c.73; tel qu'amendé; Saskatchewan, *The Cost of Credit Disclosure Act* ss 1967, c.85; Manitoba, *The Consumer Protection Act* R.S.M. 1970, c.C-200; tel qu'amendé, ss 13 et suivantes; Ontario, *The Consumer Protection Act* R.S.O. 1970, c.82 tel qu'amendé, ss 36 et suivantes; Québec, *Code Civil du Québec* art. 1561a; Nouveau-Brunswick, *Cost of Credit Disclosure Act* R.S.N.B. 1973, c.C-28; Nouvelle-Ecosse, *Consumer Protection Act* 1967, c.256.

⁵ Colombie-Britannique, *Sale of Goods Act* R.S.B.C. 1960, c.344, tel qu'amendé S.A. 1971, c.52 s.1; c.84, s.17; *Consumer Protection Act* S.B.C. 1967, c.14 tel qu'amendé, s.21; Alberta; *The Sale of Goods Act* R.S.A. 1970, c.327, s.55; *The Farm Implements Act*, R.S.A. 1970, c.136 tel qu'amendé, s.9; Saskatchewan, *Agricultural Implements Act* s.s. 1968, c.1 tel qu'amendé, s.26; Manitoba, *Farm Machinery and Equipment Act* S.M. 1970, c.F-40 tel qu'amendé, s.20A.

CONCLUSION

Tout au long de la rédaction de mon étude, j'ai gardé à l'esprit l'avertissement suivant, que je dois au professeur Smiley:

"Malgré l'insistance des fonctionnaires et des spécialistes canadiens sur la nécessité de coordonner les activités du Fédéral et des provinces au nom de la raison, il semble que l'absence de simplicité ressentie au niveau individuel soit directement responsable de conflits insolubles."²⁵⁴

Il est vrai que la protection du consommateur est un domaine mineur des relations fédérales-provinciales, et que les stratégies des divers participants obéissent à des politiques gouvernementales d'ensemble ou à des directives visant à gouverner tous les aspects des relations intergouvernementales. Mais, c'est justement en raison de la spécialisation et de la faible ampleur du domaine de la protection du consommateur, qu'il faut permettre aux participants de conclure des accords et de promouvoir la coopération, afin que tous les Canadiens bénéficient d'un programme bien coordonné de protection.

De nombreux auteurs se sont appliqués à démontrer que les conflits fédéraux-provinciaux sont plus souvent imputables à des intérêts contradictoires qu'à un manque d'information ou à l'absence de procédures officielles de coordination.

Dans le domaine des relations industrielles, il a fallu obliger les ouvriers et le patronat à se rencontrer et à négocier de bonne foi, afin de résoudre leurs conflits d'intérêts. Il y a eu beaucoup de grèves et de lockouts mais, d'une manière générale, il semble que ce système de conventions collectives libres soit la meilleure solution à des conflits industriels. En ce qui concerne les relations fédérales-provinciales, il appartient aux participants eux-mêmes de décider de négocier. Comme j'ai tenté de le démontrer tout au long de ce rapport, la nécessité d'une entente entre le Fédéral et les provinces dans le domaine de la protection du consommateur tient à la nature même d'une constitution fédérale fondée sur la répartition des pouvoirs. Les problèmes qui surgissent en matière de protection du consommateur sont dus à la complexité de notre société moderne et exigent que les deux niveaux de gouvernement coordonnent l'exercice de leurs pouvoirs législatifs. L'avenir seul nous dira s'il faut savoir gré aux responsables tant fédéraux que provinciaux d'avoir tenté, avec honnêteté et sincérité, de promouvoir le fédéralisme dans le domaine de la protection du consommateur.

La législation à l'échelon national, et les méthodes de divulgation du coût du crédit, quel qu'il soit. Les provinces ont déjà un personnel expérimenté et disposent d'un accès direct aux registres provinciaux des ventes à tempérament et des nantissements mobiliers, ce qui facilite le contrôle de tous les genres de prêts aux consommateurs.

C'est peut-être là un moyen de sortir de l'impasse dans laquelle se trouve plongé le crédit à la consommation. Si le gouvernement fédéral met à exécution ses plans de législation globale sur les divers types de crédit du vendeur et du prêteur, il serait bon d'envisager avec les provinces un compromis qui leur permettrait de mettre en vigueur, totalement ou partiellement, la nouvelle législation sur le crédit à la consommation. Une nouvelle loi fédérale aura l'avantage d'uniformiser

lors des négociations à venir.

utile dans la mesure où il sera possible de tenir compte des difficultés rencontrées dans le passé, donné lieu à un certain mécontentement.²⁵³ Mais l'expérience de la partie X risque de s'avérer X de la *loi fédérale sur la faillite* est administrée par des fonctionnaires provinciaux,²⁵² ce qui a législation d'un niveau gouvernemental est mise en oeuvre par l'autre. Nous avons vu que la partie Un autre mode de coopération serait d'en arriver à des accords, selon lesquels la équivalente afin de garantir aux consommateurs de l'ensemble du pays des normes minimales de protection.

Parallèlement, les dispositions de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* ayant trait aux pratiques commerciales seraient appliquées dans les provinces n'ayant pas de législation

des enquêtes et ne poursuivent pas les mêmes firmes pour les mêmes motifs.

certaines procédures de notification, afin que fonctionnaires fédéraux et provinciaux ne fassent pas accord est impossible quant à la répartition précise des tâches, il serait bon de mettre au point et provinciaux devraient décider du type de publicité que chaque niveau contrôlerait. Même si un pratiques commerciales. Afin d'éviter de faire doublement des efforts, les fonctionnaires fédéraux dispositions de la *loi relative aux enquêtes sur les coalitions*, et des lois provinciales sur les nous avons vu au chapitre II que certaines publicités trompeuses entraînent à la fois les se mettre d'accord sur le type d'activités que chacun serait responsable de réprimer. Par exemple, provinciale d'une part et fédérale de l'autre, les deux niveaux gouvernementaux auraient avantagé à des deux niveaux. Si le même comportement ou le même acte constitue une infraction à une loi ils empiètent les uns sur les autres gagneraient à faire l'objet d'un accord entre les fonctionnaires

b) La coordination de l'administration

“Une menace supplémentaire risque d'inciter les fabricants à respecter la législation. La tâche qui incombe au juge et au jury d'évaluer si la conduite du fabricant est raisonnable, n'est pas facile. Il n'y a pas toujours de preuves. Il y a parfois un grand nombre de témoignages techniques, souvent contradictoires, qu'il faut passer au crible. S'il suffisait purement et simplement d'une preuve de falsification ou autre infraction pour décréter la responsabilité, la tâche des juges s'en trouverait simplifiée, la prédictabilité accrue et, avantage supplémentaire de cela, le règlement des délits serait chose beaucoup plus commune. Dans la plupart des cas, les producteurs sont capables de faire assumer à leurs clients le coût de la responsabilité en augmentant subrepticement leurs prix. Ce genre de menace jouerait à tout le moins un rôle préventif, et les ressources disponibles seraient mieux employées.”²⁵¹

Comme dit le Professeur Linden:

Ce type de législation provinciale contribuerait à établir un climat de certitude et simplifierait les efforts du Fédéral, dans la mesure où le risque d'être déclarés pleinement responsables des dommages subis par les consommateurs motiverait les fabricants à se conformer aux normes statutaires.

des législations des Etats. En vertu de ces dispositions, qui sont le plus souvent incluses dans les lois fédérales, la législation des Etats prévaut lorsqu'elle garantit aux consommateurs une protection équivalente ou plus grande que la loi fédérale. Voici par exemple l'énoncé d'un article de la *Magnuson-Moss Warranty-Federal-Trade Commission Improvement Act*,²⁴² loi qui réglemente les garanties accordées par les fabricants de biens de consommation :

"Si, à la demande d'une agence d'état appropriée, la Commission décide . . . qu'une exigence de l'Etat en question à l'endroit d'une opération à laquelle ce titre s'applique (A), garantit aux consommateurs une protection plus grande que les exigences de ce titre et (B) n'alourdit pas indument le commerce entre les Etats, alors cette exigence sera applicable . . . d'une façon qui sera précisée par la décision, et tant que l'Etat administrera et mettra effectivement en vigueur une telle exigence."

L'article 305 du *U.S. Consumer Credit Protection Act* constitue un autre exemple de ce type de technique :

"Le "Secretary of Labor" peut, par règlement, exempter des dispositions de l'article 303(a) les saisies-arêts décrites en vertu des restrictions sur les saisies-arêts, qui sont substantiellement similaires à celles prévues par l'article 303(a)."²⁴³

Comme nous l'avons vu précédemment, cette tactique législative n'est possible que dans les zones de chevauchement juridictionnel; on ne peut s'en servir pour accorder aux provinces une compétence initiale.

Dans les domaines relevant exclusivement d'un seul palier, certains efforts de coopération ont été, par le passé,²⁴⁴ couronnés de succès. Afin d'assurer aux consommateurs une protection générale en ce qui concerne les cartes de crédit et les systèmes électroniques de paiement, les deux niveaux du gouvernement devront coordonner leurs activités.²⁴⁵

Une autre manière d'améliorer la coopération fédérale-provinciale serait que les provinces complètement en quelque sorte la législation fédérale relative à la santé et à la sécurité, en déclarant la responsabilité civile sans égard à la faute, dans les cas d'infraction à ces lois. Plusieurs lois fédérales telles que la *Loi sur les Produits Dangereux*,²⁴⁶ la *Loi sur la sécurité des véhicules-automobiles*,²⁴⁷ et la *Loi sur les Aliments et Drogues*,²⁴⁸ fixent des normes relativement aux dits produits, et prévoient les sanctions à appliquer en cas d'infraction. Si un produit n'est pas conforme à ces lois et provoque un dommage matériel ou une blessure corporelle, le fait de savoir que le fabricant sera poursuivi et passible d'une amende n'est qu'une piètre consolation pour le consommateur. Ce dernier a d'ailleurs intérêt à recevoir une indemnisation pour le dommage qui lui a été causé. Certains juges, au Canada et en Angleterre, ont accordé des dommages-intérêts pour des préjudices résultant du mépris d'une norme statutaire, en se fondant sur l'intention présumée de la législature ayant établi cette loi.²⁴⁹ Mais les lois fédérales dont nous avons parlé et qui concernent la santé et la sécurité ne se prononcent pas sur ce point. Même s'il est clair que l'intention du Parlement est de créer une cause civile de poursuite pour infraction à ces lois, rien ne dit qu'il a le droit d'agir de même pour ce qui est des législations basées sur le pouvoir du Fédéral en matière de droit pénal.²⁵⁰ Un consommateur peut réussir à obtenir des dommages-intérêts si toutefois le tribunal conclut à la négligence du fabricant. Mais, une telle conclusion ne découle pas automatiquement de l'infraction d'une norme statutaire, et la loi serait considérablement simplifiée si les provinces adoptaient une législation qui rende les fabricants responsables, sans égard à la faute, des torts occasionnés par leur mépris des normes fédérales de santé et de sécurité.

À ce niveau, la nature et le degré de coopération dépendent de ce que la législation concerne un domaine commun aux deux niveaux de gouvernement, ou dépend de la compétence exclusive d'un seul niveau.

En ce qui concerne les zones de chevauchement juridictionnel, il vaudrait mieux qu'une entente soit conclue quant à la répartition du domaine avant que la législation ne soit adoptée. On a établi ce genre d'accord dans d'autres domaines tels que l'agriculture, domaine relevant de l'autorité fédérale et provinciale en vertu de l'article 95 de l'A.A.N.B. Les ministères de l'agriculture des deux niveaux gouvernementaux ont mis au point des compromis viables, tant sur la répartition du domaine que sur la fourniture de services et de programmes différents à l'intention des cultivateurs canadiens.

Si chaque palier gouvernemental définissait les activités qu'il est le mieux placé pour mener à bien, il serait plus facile de se mettre d'accord ensuite sur la répartition des zones communes. Tous les fonctionnaires provinciaux que j'ai interrogés se sont montrés favorables aux initiatives fédérales en ce qui concerne les aliments, les drogues, la santé et la sécurité. Ils ne font pas d'objection à ce que la législation fédérale soit étendue aux marchandises rembourrées et capitonnées, actuellement assujetties à la réglementation provinciale.²³⁷ mais se prêtant mieux au contrôle fédéral. Ils ont déclaré ne pas avoir d'objection à ce que le Fédéral prenne en charge et mette en application certaines dispositions inappliquées des lois provinciales. Ils ont cité comme exemple le nouvel article de la *Loi sur les poids et mesures*²³⁸ qui déclare coupable d'infraction quiconque modifie ou règle les odomètres. Les lois provinciales sur les véhicules-automobiles contenaient des dispositions interdisant la même pratique, mais elles ont rarement donné lieu à des poursuites dans la mesure où les fonctionnaires provinciaux chargés de leur application n'étaient pas capables de faire les enquêtes policières nécessaires à l'obtention des preuves exigées. Certains fonctionnaires provinciaux se sont montrés heureux de l'initiative fédérale en ce domaine, et du succès de la G.R.C. à obtenir des condamnations en vertu des nouvelles dispositions fédérales.

Une technique législative utilisable à l'avenir dans les zones de chevauchement juridictionnel, consiste à adopter une législation conditionnelle, aux termes de laquelle une conduite ou pratique permise ou sanctionnée par un niveau du gouvernement ne saurait être interdite par l'autre niveau.²³⁹ Nous avons vu que cette technique a été appliquée aux nouveaux articles de la *Loi relative aux enquêtes sur les conditions* ayant trait à la vente pyramidale ou par recommandation.²⁴⁰

Un autre type de législation conditionnelle pourrait servir à coordonner les programmes fédéraux et provinciaux. Le législateur fédéral en matière de consommation pourrait contenir une disposition selon laquelle elle ne s'appliquerait que par voie de proclamation. La législation ou certaines parties seulement seraient proclamée dans les provinces où elle est jugée nécessaire. Ce serait là, pour le Fédéral, un moyen d'assurer des normes minimales de protection à l'ensemble des consommateurs canadiens. La loi fédérale s'appliquerait dans les provinces sans législation équivalente, mais non dans celles qui sont actives dans le domaine en question. L'article 198 de la *Loi sur la faillite*²⁴¹ constitue un précédent pour le Canada, puisque comme nous l'avons vu, la partie X de cette loi ne s'applique, en vertu de cet article, que dans certaines provinces.

Aux États-Unis, certaines lois relatives à la protection du consommateur comportent des dispositions similaires qui visent à assurer la complémentarité optimale de la législation fédérale et

suggestions dans des domaines spécifiques de la protection du consommateur qui posent des difficultés, et où une plus grande coopération serait souhaitable. Ces suggestions et propositions pourraient être inscrites à l'ordre du jour d'une session spéciale de la conférence interprovinciale.

2. Au cours de cette session spéciale, les représentants provinciaux pourraient parler des questions qui les intéressent, et soumettre leurs propositions quant au règlement des problèmes ou à l'amélioration de la coopération fédérale-provinciale. Ces sessions auxquelles n'assisteraient que des fonctionnaires provinciaux permettraient de bien cerner les problèmes, et de clarifier les propositions et solutions. Il y aura vraisemblablement des sujets que seules certaines provinces seront intéressées à aborder avec les fonctionnaires du Fédéral, soit en raison de l'importance qu'elles accordent à ces sujets, soit parce qu'elles sont plus actives que d'autres provinces dans le domaine de la protection du consommateur. Il est néanmoins souhaitable que tous les fonctionnaires provinciaux puissent assister à la session ayant trait aux relations fédérales-provinciales ainsi qu'à la réunion qui la suivra avec les fonctionnaires fédéraux. La participation à toutes les assemblées des provinces moins intéressées est souhaitable, dans la mesure où elle est une expérience enrichissante qui peut s'avérer utile si ces provinces deviennent par la suite plus actives dans le domaine en question. En outre, leur présence permet d'éviter le danger de négociations bilatérales, qui est la cause de bien des ratonnages sur d'autres plans.²³²

Il est guère probable que ces sessions constituent la base d'un front commun de "marche sur Ottawa".²³³ En effet, les participants provinciaux ont le plus souvent des priorités et des philosophies sociales et politiques différentes.

3. Ces sessions interprovinciales permettraient l'établissement de listes de sujets et de propositions à discuter avec les fonctionnaires fédéraux. Ces propositions pourraient faire l'objet de circulaires qui seraient communiquées à toutes les provinces intéressées, et jointes à la proposition d'ordre du jour envoyée aux responsables fédéraux de la consommation.

4. Les responsables fédéraux continueraient de participer à toutes les sessions régulières de la conférence interprovinciale des administrateurs à l'exception de celle ayant trait aux questions fédérales-provinciales. Les fonctionnaires fédéraux et provinciaux pourraient profiter de leur présence à la conférence pour fixer une date commode pour discuter des questions fédérales-provinciales. Il serait bon que cette assemblée ait lieu dans les quatre ou six semaines suivant l'assemblée interprovinciale.

5. Une fois en possession de la liste de sujets, de propositions ou de circulaires communiquées par les provinces, le fonctionnaire fédéral devrait y ajouter les questions qu'il désire aborder avec les provinces, et leur envoyer ses propres documents et propositions. Plusieurs fonctionnaires que j'ai interrogés ont souligné l'importance de renseignements préalables quant à la portée des discussions souhaitées. Ils aimeraient être informés de l'orientation des débats afin de s'y préparer.

6. Seuls les sous-ministres, les administrateurs supérieurs et les experts de programmes devraient assister à l'assemblée fédérale-provinciale ayant lieu à quelques semaines de la conférence interprovinciale. Il faut espérer que la participation de fonctionnaires ayant des expériences et des fonctions similaires facilitera l'échange des idées et la marche des négociations. Voici ce qu'en disait D.V. Smiley:

À l'occasion des entretiens que j'ai eu avec des fonctionnaires chargés de la protection du consommateur, nous avons parlé des méthodes et procédures de réunion utilisées par les représentants fédéraux et provinciaux afin de traiter de certaines questions d'intérêt mutuel. Les fonctionnaires s'accordent à reconnaître que ce sont le hasard et les circonstances qui ont fait du système ce qu'il est aujourd'hui, inadapté aux besoins actuels et rempli de lacunes. La plupart des participants souhaitent que les assemblées fédérales-provinciales soient plus régulières et mieux structurées. J'ai donc inclus dans mon rapport certaines de leurs propositions.

1. Avant que les conférences interprovinciales annuelles des administrateurs n'aient lieu les organisateurs devraient inviter les fonctionnaires provinciaux à formuler des

B. PROPOSITIONS DE RÉFORME DU CADRE ACTUEL DES RELATIONS FÉDÉRALES PROVINCIALES

„Les responsables de programmes savent que s'ils ne règlent pas les conflits intergouvernementaux „en famille“, ce sera des étrangers, motivés par des considérations autres que celles des groupes spécialisés, qui seront appelés à les régler... Il est de l'intérêt des spécialistes de programmes de maintenir leur importance relative.”²³¹

La troisième raison d'ordre pratique consiste à éviter l'embarras politique. Les politiciens et administrateurs n'ont pas seulement intérêt à obtenir du crédit et à accroître leur prestige. Ils se soucient également d'éviter le scandale ou la censure. Si la tendance actuelle de chevauchement de lois et programmes se précise, il est à craindre que les deux niveaux de gouvernement soient de critiques de la part des hommes d'affaires et des contribuables. Pour toute personne désireuse de mener à bien ses affaires, il est indispensable que les lois aient une certaine rigueur et un certain caractère prévisible. Si, pour la même activité, une personne est assujettie à des lois fédérales provinciales différentes, rédigées en termes généraux,²³⁰ elle ne ménagera certes pas ses critiques. Ce sera bien pire si certains hommes d'affaires sont condamnés pour infraction à une loi fédérale d'une part et provinciale de l'autre, et ce, pour le même motif, non-divulgation du coût du crédit ou pratiques commerciales, par exemple. Dans des cas de „double condamnation“, il est probable que les deux niveaux de gouvernement seront accusés de gaspiller l'argent des contribuables. Et le conflit sera à nouveau réglé de façon radicale par des personnes qui ne seront pas nécessairement concernées par des questions relatives à la consommation. Voici ce qu'en pense Donald V. Smiley

provinciaux à se partager la tâche. . .

ayant trait à la protection du consommateur ne soient résolues par des règlements établis en vertu de cette législation, et qui ne feront que renforcer les mécanismes administratifs nécessaires à leur application. Si des fonctionnaires des deux niveaux sont convaincus de la nécessité de limiter le nombre de lois possibles, cela explique peut-être la course contre la montre à laquelle on assiste actuellement pour voter des lois et s'approprier le plus grand nombre de secteurs possible. On peut d'autre part considérer ces démarches comme autant de mesures tactiques visant à constituer un actif échangeable par la suite, moyennant certaines concessions désirées. Même si on limite le nombre de lois possibles en matière de protection du consommateur (et là-dessus, les opinions varient), il faut reconnaître que les efforts de chaque gouvernement pour établir des lois, informer les consommateurs, et jouer un rôle de médiation dans les conflits liés à la consommation, n'ont eu qu'un impact superficiel, et que la majorité des Canadiens ignore totalement ces efforts. Je crois donc que les activités croissantes de chaque niveau gouvernemental offrent suffisamment de possibilités au niveau de l'administration comme de la mise en application. Quoiqu'il en soit, nous avons vu que la croissance des ministères de la consommation subira probablement un ralentissement dans les années à venir, ce qui risque d'encourager les fonctionnaires fédéraux et

consommateur en vertu de la loi provinciale. Il serait donc bon que des représentants fédéraux et provinciaux envisagent d'examiner les conséquences de toute nouvelle législation à l'endroit des consommateurs.

Un certain nombre de raisons circonstancielles peuvent être apportées en faveur de l'amélioration des relations fédérales-provinciales. Ces raisons ont trait à la "préservation et à l'extension de l'influence d'agences et d'organismes gouvernementaux comme d'individus."²⁸ Tous les fonctionnaires tant fédéraux que provinciaux se montrent désireux de dissiper le climat d'incertitude dans lequel ils travaillent. Comme le dit le professeur Corry :

"(Tout fonctionnaire provincial) doit tenter de contrôler les éléments qui l'empêchent d'être maître de la situation. Les actes et attitudes des fonctionnaires du Fédéral font partie de ces éléments. Il est donc fortement motivé à tenter d'affirmer son pouvoir dans toutes les occasions de conflit."²⁹

Le Professeur Corry postule que la nécessité de réduire le climat d'incertitude provoquera inévitablement frictions et conflits. Cependant, il est possible d'en arriver à des compromis quant au domaine litigieux, surtout s'il s'avère impossible ou inapplicable qu'un échelon du gouvernement prenne en charge l'ensemble du secteur. L'établissement d'un compromis dans les zones de chevauchement contribuerait à réduire le climat d'incertitude dans lequel opèrent les fonctionnaires. Ces derniers pourraient consacrer davantage de temps et d'énergie à l'élaboration de lois et à l'application de programmes bénéfiques au consommateur canadien, au lieu de passer leur temps à envisager de nouvelles stratégies visant à court-circuiter les dernières initiatives de l'autre niveau gouvernemental.

La seconde raison d'ordre pratique est la suivante: le domaine de la protection du consommateur est suffisamment vaste pour justifier les activités des politiciens et fonctionnaires tant fédéraux que provinciaux. Bien qu'on ne viendra jamais à bout de leur rivalité, on pourrait décider de diviser ce domaine de façon à ce qu'ils reçoivent le même crédit pour leurs programmes relatifs à la protection du consommateur, et puissent exercer leurs talents respectifs de créativité et d'administration. Un tel accord doit être fondé sur la croyance en la légitimité de l'activité fédérale ou provinciale dans telle ou telle zone.

Certains fonctionnaires provinciaux continuent de juger illégales les initiatives fédérales en matière de crédit à la consommation et de pratiques commerciales. Ce sont eux qui ont pris des initiatives dans ce domaine, et, selon eux, les fonctionnaires fédéraux ne font que tenter de s'approprier des secteurs appartenant aux provinces. Cependant, comme nous l'avons vu au second chapitre, le gouvernement fédéral est constitutionnellement autorisé à promouvoir des lois et à élaborer des programmes ayant trait au crédit à la consommation et aux pratiques commerciales. Pour le moment, les provinces n'ont rien à gagner en adoptant une attitude agressive, visant à forcer le gouvernement fédéral à leur laisser le champ libre. Par ailleurs, le climat actuel des relations fédérales-provinciales serait meilleur si le Fédéral se donnait la peine de reconnaître la légitimité et l'existence de la législation provinciale concernant le crédit, et actuellement en vigueur, ainsi que des programmes en voie de formation.

On pourra en arriver à un accord mutuel sur la répartition du domaine de la protection du consommateur, à la condition que les deux niveaux du gouvernement admettent l'éventualité de la coexistence de ce domaine, et l'existence d'un nombre suffisant de secteurs où chacun pourra indépendamment étendre ses pouvoirs. Certains fonctionnaires semblent redouter qu'après l'adoption d'une législation globale relative aux pratiques commerciales, la plupart des questions

fonctions, sans tenir compte de la liste des pouvoirs et responsabilités qui leur sont attribués, sans s'occuper de l'autre échelon du gouvernement? Il est indéniable que le pays serait mal gouverné. Je me demande même s'il y aurait encore un Canada aujourd'hui et, le cas échéant, comment il serait gouverné."²²⁶

Tous les gouvernements canadiens sont assujettis au fédéralisme, système qui a permis à dix provinces très différentes de constituer un pays vieux de plus d'un siècle. Après l'échec en 1971 de l'adoption d'une nouvelle constitution²²¹ visant à résoudre les problèmes du fédéralisme canadien, il semble que la réussite du fédéralisme soit subordonnée aux tentatives souvent décevantes et irritationnelles de coordination des activités fédérales et provinciales.

L'assouplissement des relations entre les deux niveaux est d'autre part souhaitable, si l'on veut éviter le double emploi des efforts et le gaspillage de ressources limitées. Nous avons vu au chapitre II qu'une même conduite ou attitude représente parfois une infraction à une loi fédérale et à une loi provinciale. Il serait bon d'envisager des moyens de concertation permettant d'éviter le chevauchement de la législation fédérale et provinciale au niveau de la rédaction des lois. S'il est impossible d'éviter un tel chevauchement, il serait souhaitable de fixer des compromis viables quant à l'application des lois en question. Cela permettrait une économie financière, dans la mesure où le nombre des administrations nécessaires à la mise en oeuvre de la législation serait diminué. Les considérations d'ordre budgétaire risquent de devenir très importantes, et l'on sait d'ores et déjà que le rythme de croissance des ministères et des programmes ayant trait à la consommation ne pourra pas être maintenu dans les années à venir. Tous les fonctionnaires que j'ai interrogés m'ont fait part des difficultés croissantes qu'ils rencontrent auprès du Conseil du trésor dont ils dépendent, ainsi que de la réticence de ce dernier à débloquer des crédits pour l'emploi d'un personnel permanent.²²² Il est probable que la période de croissance rapide qu'ont connue les ministères de la consommation, sera suivie d'une période de consolidation et de réévaluation des programmes et des priorités. Au cours de cette nouvelle phase, il serait bon de définir les domaines dans lesquels les services aux consommateurs offerts par le Fédéral et les provinces font double emploi, de façon à éviter le gaspillage et à tirer le maximum de profit des ressources limitées de chaque ministère.

Il y a un troisième motif méltant en faveur de la coopération fédérale-provinciale: éviter de court-circuiter la politique adoptée par l'autre niveau. Par exemple, en ce qui concerne le crédit à la consommation, il est fréquent que les compagnies de financement affirment qu'il est impossible d'atteindre l'objectif de divulgation du coût du crédit, tant que les provinces imposent de leur côté une méthode de calcul et de divulgation du coût du crédit accordé par le vendeur et de certains types de crédit du prêteur, quand le Fédéral, de son côté, impose une méthode différente de calcul et de divulgation de l'intérêt perçu par les banques et les prêteurs sur hypothèque. L'étiquetage des produits de consommation, domaine soumis à la fois à la législation du Fédéral et des provinces, risque également d'être l'objet de conflits entre *lois* et règlements fédéraux et provinciaux.²²³

Quatrième motif: il a toujours fallu beaucoup d'ingéniosité pour résoudre par l'exercice d'un pouvoir législatif exclusif des problèmes ayant trait à la consommation et exigeant des mesures conjointes du Fédéral et des provinces. La législation relative aux clauses de remise et aux billets du consommateur que nous avons déjà évoquée,²²⁴ fournit un précédent en ce domaine. Il existe deux domaines dans lesquels la protection du consommateur semble exiger une solution conjointe: la réglementation des cartes de crédit²²⁵ et les systèmes électroniques de paiement.²²⁶ Bien que tombant apparemment sous le coup de la législation fédérale,²²⁷ ces deux secteurs sont étroitement liés à la loi des ventes et aux droits des créanciers, qui sont de compétence provinciale. Toute initiative fédérale dans l'un ou l'autre domaine affectera donc les droits dont jouit le

CHAPITRE IV

LES MOTIFS JUSTIFIANT L'AMÉLIORATION DES RELATIONS FÉDÉRALES-PROVINCIALES ET PROPOSITIONS DE RÉFORME DU CADRE ACTUEL DES RELATIONS

A. LES MOTIFS JUSTIFIANT L'AMÉLIORATION DES RELATIONS

Voici ce qu'écrit Richard Simeon à propos des relations fédérales-provinciales au Canada :

« Depuis l'époque du Rapport Sirois-Rowell jusqu'à nos jours, les observateurs canadiens ont de tout temps critiqué le manque de procédures officielles de coordination, et formulé un certain nombre de suggestions visant à améliorer le système. Mais il semble que la souplesse du processus de décision dépende davantage de l'attitude et de l'ambition des participants, que de l'existence d'un système officiel. »²¹⁶

Nous venons de voir au chapitre précédent, que les difficultés qui surgissent au niveau des relations fédérales-provinciales, ne dépendent pas seulement de la perception que les participants ont d'eux-mêmes et des autres, mais aussi d'un conflit réel d'objectifs. Quelles considérations pourrions-nous bien influencer ces attitudes et ambitions, de manière à motiver les fonctionnaires à utiliser le système que nous proposons dans ce chapitre? Plusieurs auteurs canadiens ont fait part du travail effectué par les comités fédéraux-provinciaux lors de leurs assemblées passées, en matière de règlement de conflits et de négociation.²¹⁷ Mais bon nombre de ces comités traitaient de questions fiscales et techniques, et les intérêts en jeu étaient différents des intérêts actuels en faveur de la protection des consommateurs. Il serait naïf de croire que, parce que les travaux de ces comités ont été couronnés de succès, il suffit d'appliquer automatiquement les mêmes facteurs de motivation au domaine de la protection du consommateur.

Si l'on se rapporte à la distinction établie par Weidner entre objectif circonstanciel et objectif obéissant à des principes,²¹⁸ plusieurs raisons théoriques surgissent en faveur de l'amélioration des relations fédérales-provinciales dans le domaine de la protection du consommateur. Il va sans dire que la seule existence de telles raisons ne suffit pas à garantir leur amélioration, car les motifs contre cette amélioration risquent d'avoir plus de force sur un plan circonstanciel.

La première des raisons en faveur de l'amélioration des relations fédérales-provinciales tient à la nécessité d'établir certaines frontières juridictionnelles. Nous avons vu que ni l'A.A.N.B. ni nos tribunaux, n'ont réussi à fixer des limites à la compétence du Fédéral ou du Provincial en matière de protection du consommateur. En l'absence de directives constitutionnelles précises, il serait souhaitable que les deux niveaux du gouvernement se mettent d'accord sur une répartition des domaines communs, et sur l'utilisation adéquate de leurs pouvoirs exclusifs, afin de garantir le fonctionnement efficace de notre système de gouvernement fédéral. Les négociations ayant trait à la répartition des compétences doivent tenir compte de considérations d'ordre pratique. Mais, sans qu'il y ait pour cela d'importantes modifications constitutionnelles,²¹⁹ des accords intergouvernementaux doivent venir se greffer au système fédéral canadien, afin de délimiter l'étendue des pouvoirs respectifs de chaque niveau.

Le professeur Lederman déclare à ce sujet :

« Pourquoi notre pays serait-il mal gouverné si le gouvernement fédéral comme les gouvernements provinciaux se contentaient de remplir parallèlement leurs

La rivalité qui existe entre les deux niveaux du gouvernement est plus ou moins forte selon l'importance accordée aux programmes relatifs à la protection du consommateur. Comme le dit Richard Simeon:

“Les possibilités de conflit seront d'autant plus nombreuses que les deux niveaux du gouvernement adopteront des attitudes interventionnistes. Il ne saurait y avoir de heurts sérieux si l'un se montre conservateur tandis que l'autre innove.”²¹⁴

Les fonctionnaires fédéraux et provinciaux considèrent souvent comme nuisible à leur carrière et à leur réussite professionnelle, toute initiative de la part de l'autre échelon du gouvernement. Par exemple, la proposition d'une nouvelle législation fédérale sur le crédit à la consommation menace les programmes provinciaux ayant trait au même sujet, ainsi que le prestige des employés des gouvernements provinciaux chargés de leur exécution.

Voici ce qu'écrivait en 1939, le juge Cory, de la Cour d'appel, sur les difficultés du fractionnement des compétences:

“Les fonctionnaires haut-grades de n'importe quel ministère gouvernemental sont en général des hommes capables, qui assimilent leur fonction à une carrière... ou du moins à la meilleure perspective de carrière possible, dans l'état actuel des choses. Ils ne sauraient assumer leur rôle de fonctionnaire avec satisfaction, à moins que leur personnalité ne trouve son épanouissement dans leur travail. Nous essayons tous d'imposer notre marque à notre environnement. Pour gagner de l'assurance et impressionner nos supérieurs, il importe que nous ayons un rôle de responsabilité... Le fonctionnaire employé par une province sait que son avenir est entre ses mains (il en va de même des fonctionnaires du Dominion). S'il est capable et ambitieux, il tentera de contrôler les éléments qui l'empêchent d'être maître de la situation. Les actes et attitudes des fonctionnaires du Dominion font partie de ces éléments. Il est donc fortement motivé à tenter d'affirmer son pouvoir dans toutes les occasions de conflit. Il doit défendre avec conviction une politique administrative qui justifie et corrobore ses opinions. C'est-à-dire que, lorsque les idées des fonctionnaires fédéraux sont à l'encontre des siennes, il doit s'efforcer de faire adopter les siennes. En se montrant d'accord avec les propositions des fonctionnaires fédéraux, il incite la province à chercher quelqu'un qui aura plus d'originalité. Il désire que soit reconnue sa participation à l'administration du programme en question. Et la seule façon d'y arriver consiste à prouver que lui, comme son équipe, sont réellement responsables de la réalisation du programme. Au contraire, quand les choses vont mal, il est très tentant de rejeter la balle à quelqu'un d'autre, en se disant que l'on n'en serait pas là, si l'on avait eu la maîtrise entière de l'exécution du programme.”²¹⁵

Ces intérêts sont-ils incompatibles? Doivent-ils nécessairement engendrer des frictions et conflits? Ou bien y-a-t-il des raisons susceptibles de motiver les participants à chercher un compromis viable?

Avant de proposer au chapitre suivant un nouveau système de relations fédérales-provinciales, j'examinerai certains motifs susceptibles d'encourager les participants à utiliser le système en question, à des fins de discussion, de négociation et de règlement des conflits entre buts circonstanciels et buts fondés sur des principes.

principes; tandis que les premières se rattachent davantage à des buts circonstanciels de préservation. Les objectifs de programmation s'appliquent en général à l'adéquation des normes du service public: santé et bien-être minimum, amélioration de l'instruction publique, augmentation du réseau routier entre les États, accroissement du nombre des services offerts aux cultivateurs, etc. . . . Les objectifs circonstanciels se rattachent à la préservation et à l'extension de l'influence des individus et des organismes ou agences du gouvernement: par exemple, protection du gouvernement de l'État contre "l'ingérence" de Washington, volonté d'un individu d'obtenir le pouvoir pour le pouvoir, protection d'une agence contre de prétendus ennemis."²¹¹

Nous cherchons tous à atteindre des objectifs qui soient d'une part fondés sur des principes, de l'autre conditionnés par les circonstances; les politiciens et fonctionnaires tant fédéraux que provinciaux ne sont pas les seuls. Cependant, il semble que les difficultés qui surgissent au niveau des relations fédérales-provinciales en matière de protection du consommateur soient attribuables à un conflit entre les objectifs "circonstanciels" de chaque niveau gouverne-

mental. Les fonctionnaires fédéraux et provinciaux ont souvent discuté de la question des "objectifs basés sur des principes", à savoir: quel est le meilleur moyen d'obtenir la divulgation du coût du crédit quel que soit le genre de transaction, quelle est la meilleure façon de mettre sur pied un programme de garantie sur les maisons d'habitation. Mais il arrive fréquemment que des propositions basées sur des principes soient ramenées à leur aspect "circonstanciel" ou de "préservation", c'est-à-dire en quelle mesure cette proposition risque-t-elle d'affecter mon ministre, le Ministre, mon poste?

Les politiciens sont incontestablement intéressés à obtenir du crédit pour leurs programmes, et à accroître leur popularité et leur prestige auprès des électeurs. La protection du consommateur est un sujet très populaire dont la presse et la publicité n'ont pas tardé à s'emparer. En outre, le gouvernement fédéral est très soucieux de manifester sa présence dans les provinces au niveau local. En réaction contre l'évolution à laquelle on assiste dans le début des années soixante,²¹² les autorités fédérales s'efforcent d'entretenir des liens directs avec les résidents de toutes les provinces, en particulier ceux de la province de Québec.

Les politiciens provinciaux estiment que la publicité dont jouissent les programmes et activités du gouvernement fédéral relativement aux affaires du consommateur, représente une menace à leur popularité et à leur prestige, et prétendent que c'est au détriment des gouvernements provinciaux que les activités du Fédéral dans la province obtiennent leur crédit. On assiste donc à une certaine rivalité et à une forte concurrence pour attirer l'attention des consommateurs. Par exemple, les politiciens et fonctionnaires provinciaux accordent une grande importance au fait que les chèques envoyés aux créanciers en vertu des plans de paiement méthodique des dettes que les provinces sont chargées d'administrer, soient émis par les gouvernements provinciaux, et soient libellés du nom du ministère de la consommation qui les a émis. Par ailleurs, les administrateurs fédéraux ont fait en sorte qu'il soit indiqué, soit sur la papeterie utilisée dans les bureaux provinciaux de protection du consommateur, soit d'une autre façon dans les bureaux eux-mêmes,²¹³ qu'il s'agit d'un projet financé et commandité par le gouvernement fédéral.

relevant prétendument de leur compétence afin d'assurer certaines normes minimales de protection au consommateur, dans le pays tout entier. Par exemple, il n'y a que trois provinces qui ont voté des lois sur les pratiques commerciales, et il est probable qu'elles ne le feront pas toutes. Dans la mesure où le gouvernement fédéral a compétence en ce domaine, les fonctionnaires fédéraux se sentent obligés d'exercer leurs pouvoirs afin de garantir une protection similaire à tous les Canadiens.

Aux yeux des fonctionnaires fédéraux, la fonction confiée par le passé aux autorités provinciales d'administrer la législation fédérale a contribué à l'ingérence de la protection dont jouissent les consommateurs dans l'ensemble du pays. Par exemple, les consommateurs de l'Ontario et du Québec, ne peuvent pas tirer profit du plan de paiement méthodique des dettes,²⁰⁹ car les gouvernements de leur province n'ont pas demandé qu'y soit promulguée la partie X de la *Loi sur la faillite*.²¹⁰ L'application de lois fédérales par des autorités provinciales dans des domaines autres que la protection du consommateur a donné lieu, par le passé, à deux problèmes supplémentaires. Premièrement, les provinces doivent demander des fonds afin de compenser les coûts afférents à la mise en vigueur de la législation fédérale. C'est donc en fin de compte le gouvernement fédéral qui paie les coûts de ces programmes, tandis que les autorités provinciales en reçoivent tout le crédit. En outre, lorsque l'administration des programmes fédéraux crée des difficultés, les politiciens provinciaux ne perdent pas de temps pour informer le public que le Fédéral est responsable du secteur en question et que c'est lui, par conséquent, qu'il faut blâmer.

Les fonctionnaires fédéraux insistent sur le fait que l'exercice de leurs responsabilités comprend l'application de la législation à tout type de commerce de nature locale. La disposition des lois fédérales ayant trait aux poids et mesures, à l'emballage et à l'étiquetage, aux normes de sécurité des produits et à la publicité trompeuse, s'applique à toutes les sociétés, indépendamment du fait qu'elles fassent ou non des affaires dans une ou plusieurs provinces.

Au chapitre de la concertation, les fonctionnaires fédéraux reconnaissent qu'il doit s'agir d'un processus bilatéral. De nombreux fonctionnaires provinciaux comptent sur la consultation des autorités du Fédéral, mais ne se gênent pas, par ailleurs, pour établir, sans le consulter, des lois et des programmes qui affectent directement les activités de ce dernier. De la même façon, les gouvernements provinciaux sont toujours heureux d'administrer la législation fédérale ou les pouvoirs fédéraux qui leur sont délégués, mais protègent jalousement leur compétence provinciale. Après plusieurs heures de discussion avec des fonctionnaires tant fédéraux que provinciaux, au sujet des relations fédérales-provinciales, j'ai été frappé par la constance de leurs griefs et par leur pessimisme, en ce qui concerne les possibilités d'amélioration de ces relations. À quoi peut-on imputer l'état actuel des relations entretenues par le Fédéral et les provinces dans ce domaine?

Dans son étude des relations entre le Fédéral et les États aux États-Unis, Edward W. Weidner établit une distinction très pertinente qui nous aidera à mieux comprendre l'état actuel des relations fédérales-provinciales au Canada.

"Dans tout système fédéral, on remarque immédiatement deux grandes catégories de valeurs. Les premières sont liées aux organismes ou agences du gouvernement, ainsi qu'aux individus y appartenant, les secondes sont liées à des programmes ou à certains types de politiques existant en soi. On peut assimiler ces dernières à des objectifs d'organisation ou de programmation, basés sur des

et leurs ressources dans des questions d'intérêt moindre et purement local, que les autorités provinciales sont mieux placées pour régler. Comme me l'a confié un fonctionnaire provincial, "les gens du Fédéral devraient s'occuper de la publicité sur les chaînes de télévision nationale, des coalitions, des pratiques bancaires, des programmes coûteux de sécurité sociale, de santé et autres, autant de domaines que les provinces ne sont pas à même d'aborder seules, et qui exigent une certaine uniformité. Par contre, nous sommes beaucoup mieux placés qu'eux pour régler les problèmes du petit épiciériste du coin."

Plusieurs fonctionnaires provinciaux ont dénoncé le programme de la "case postale 99" comme un exemple de l'activité fédérale dans un domaine relevant davantage de l'autorité des provinces. De nombreux consommateurs canadiens ont adressé leurs plaintes à la *case postale 99* à Ottawa, et ce sont des employés fédéraux qui les ont reçues et essayé d'apporter des solutions et compromis satisfaisants. Si l'on en croit les fonctionnaires provinciaux, il est difficile d'arriver par correspondance à une entente. En outre, la plupart des conflits invoqués étaient liés à des contrats ou autres secteurs relevant dûment ou prétendument de la compétence provinciale.

Il semble que les deux niveaux du gouvernement soient actuellement en train de réévaluer leurs programmes respectifs visant le règlement des conflits, et qu'ils tendent à concentrer leurs efforts sur l'application de la législation et l'information aux consommateurs. Cependant, ces tentatives de règlement de conflits, issues tant du Fédéral que du Provincial, constituent un nouveau terrain de chevauchement des programmes fédéraux et provinciaux et, par conséquent, une nouvelle source de concurrence et de frictions.

D'une façon générale, les fonctionnaires provinciaux prétendent qu'il est difficile aux autorités fédérales de diriger et d'administrer des programmes en matière de protection du consommateur à partir d'Ottawa. Ils prétendent que le seul souci des fonctionnaires du Fédéral consiste à appliquer des *lois* uniformes dans tout le pays, et qu'ils sont par conséquent incapables de déterminer et de régler rapidement les nouveaux problèmes qui surgissent à l'échelon local.

Les fonctionnaires provinciaux se plaignent fréquemment d'un manque de concertation avec les autorités fédérales. Malgré les efforts des fonctionnaires fédéraux de discuter de leurs nouveaux projets législatifs avec les autorités provinciales, de nombreux administrateurs provinciaux n'y ont vu qu'un geste symbolique visant à couper court à tout reproche d'un manque de concertation. Ils considèrent les efforts de concertation avec les provinces de la part du Fédéral, comme la volonté d'informer les provinces des mesures unilatérales prises par le gouvernement fédéral. Il est clair qu'ils aimeraient participer aux toutes premières phases de l'élaboration des politiques, et discuter des conséquences éventuelles de toute nouvelle mesure fédérale sur la législation et les programmes provinciaux. Ils ont souligné que les membres des délégations en visite dans les provinces pour discuter du crédit à la consommation, se sont montrés soucieux de questions techniques, mais n'étaient pas prêts à envisager la possibilité de coordination des législations fédérale et provinciales en matière de crédit, ni la possibilité de coopération quant à l'administration de cette législation.

Les fonctionnaires fédéraux estiment que la protection des consommateurs dans le Canada d'aujourd'hui est l'un des services gouvernementaux les plus importants, et auquel tous les Canadiens, d'un océan à l'autre, ont droit. Cependant, le degré d'engagement dans des programmes de protection du consommateur et le désir de promulguer des lois et de mettre en oeuvre les moyens nécessaires à leur application, varient considérablement d'une province à l'autre. Les fonctionnaires fédéraux pensent donc qu'il est de leur devoir de s'immiscer dans des domaines

Nous avons vu que des conférences spéciales à l'échelon fédéral-provincial et ayant trait à administrateurs. Des conférences et des assemblées fédérales-provinciales continuent d'être organisées, au besoin, à propos de problèmes particuliers. Par exemple, au cours des trois dernières années, des fonctionnaires fédéraux ont mis sur pied plusieurs conférences afin de traiter de la question de la garantie des maisons d'habitation. Des fonctionnaires provinciaux, de même que des représentants de l'industrie du bâtiment y participaient. Des conférences de ce genre ont également permis d'envisager certaines questions urgentes. À l'automne 1974, une telle assemblée eut lieu à Edmonton afin de discuter des conséquences éventuelles des nouvelles dispositions de la *Loi relative à la faillite*,²⁰⁸ sur les régimes de paiement méthodique des dettes administrés par certaines provinces. À l'heure où je rédige cette étude, une assemblée fédérale-provinciale visant à traiter du crédit à la consommation et de l'effet des mesures fédérales sur la législation et les programmes provinciaux à cet égard est en voie d'organisation.

B. RAPPORTS OFFICIEUX

Outre les conférences et assemblées officielles auxquelles sont conviés des représentants de toutes les provinces et du gouvernement fédéral, un contact direct est maintenant entre fonctionnaires fédéraux et provinciaux au moyen de conversations téléphoniques, d'échanges de lettres et de visites réciproques. Par exemple, une délégation de fonctionnaires fédéraux s'est rendue deux fois en 1975 dans les capitales provinciales, afin de discuter des décisions fédérales en matière de crédit à la consommation. Il arrive que les sous-ministres provinciaux envoient à leurs homologues fédéraux un exemplaire de la législation provinciale nouvellement adoptée par leur législature, en les invitant à formuler leurs commentaires. La profondeur de ces contacts officiels dépend de la personnalité des fonctionnaires qui les nouent, du degré d'amitié qui existe entre eux et de l'importance accordée par les différents gouvernements provinciaux à la protection du consommateur. Seules quelques provinces ont pris des mesures actives en ce domaine, quoique l'importance qu'elles accordent à certaines *lois* et programmes varie de l'une à l'autre. La nature et le nombre des contacts non-officiels avec des fonctionnaires fédéraux diffèrent par conséquent d'une province à l'autre.

C. L'ÉTAT ACTUEL DES RELATIONS FÉDÉRALES-PROVINCIALES

L'étroitesse de certains liens entre fonctionnaires fédéraux et provinciaux, pas plus que le succès de la coopération des gouvernements dans le domaine des clauses de remise ou des billets de plus cordiales et des plus harmonieuses. À l'heure où je rédige cette étude, les relations entre fonctionnaires chargés de la protection du consommateur à l'échelon fédéral et provincial respectivement sont empreintes d'hésitations et de réticences.

Les fonctionnaires provinciaux considèrent les dernières mesures fédérales comme une menace à leur législation et à leurs programmes. Ils affirment que ce sont les provinces qui ont eu l'initiative de promulguer des lois relatives au crédit à la consommation et aux pratiques commerciales. Ils voient d'un très mauvais oeil l'ingérence des régimes fédéraux dans un domaine qui, croient-ils, gagnerait à être confié à l'administration des provinces.

Aux yeux des administrateurs provinciaux de la protection des consommateurs, les autorités fédérales devraient concentrer leurs efforts dans des domaines d'importance nationale et relevant de leur compétence, tels que la concurrence et les banques, au lieu d'investir leurs énergies

des consommateurs, et d'autre part, une assemblée des ministres responsables de la consommation qui aura lieu tous les deux ans. En 1970, l'assemblée des fonctionnaires s'est tenue à Toronto les 20 et 21 avril, tandis que l'assemblée des ministres s'est tenue du 27 au 29 novembre de la même année. Depuis cette date, les fonctionnaires se réunissent chaque année,²⁰¹ alors que les conférences des ministres sont loin d'avoir la régularité prévue.²⁰² Dès le début, des fonctionnaires fédéraux ont été invités à participer aux sessions des assemblées interprovinciales, lesquelles fournissent l'occasion d'aborder de façon non-officielle la question des relations fédérales-provinciales.

Selon certains participants, la quasi-absence de structure des premières conférences interprovinciales favorisait l'échange de renseignements et d'idées entre les fonctionnaires, tout en étant pour les autres une expérience très enrichissante. Les thèmes principalement abordés au cours de ces premières conférences étaient les problèmes particuliers des consommateurs, et l'attitude du Fédéral et des provinces à leur égard. Les conférences interprovinciales se déroulaient actuellement selon un processus différent. Trois séminaires d'étude sur des sujets distincts ont lieu simultanément afin de permettre à chacun de choisir le sujet qui lui offre le plus d'intérêt.

J'ai souligné que, dans le passé, les fonctionnaires fédéraux étaient invités à participer aux assemblées interprovinciales des fonctionnaires, et ils ont souvent pris part à la discussion de problèmes particuliers des consommateurs, comme de problèmes liés aux relations fédérales-provinciales. Mais, au cours de ces dernières années, les difficultés et les conflits existant au niveau des relations fédérales-provinciales reviennent de plus en plus fréquemment dans la discussion de domaines précis de la protection du consommateur, et il semble que les fonctionnaires provinciaux soient quelque peu gênés d'aborder ces problèmes en présence de leurs homologues fédéraux. Par conséquent, depuis les deux dernières années, les fonctionnaires fédéraux ne sont invités qu'à certaines sessions des assemblées interprovinciales. Il va sans dire que cette entorse à la tradition a déplié à certains fonctionnaires fédéraux, et que c'est là un des nombreux facteurs responsables de la détérioration des relations fédérales-provinciales dans ce domaine. Je me propose, dans le chapitre qui suit, d'envisager certaines recommandations à cet égard.

La nécessité de la coopération fédérale-provinciale quant aux clauses de remise ("cut-off" clauses) et quant aux billets promissaires est un sujet qui revient fréquemment dans les débats des premières conférences. Les participants jugeaient souhaitable de permettre aux consommateurs de pouvoir soulever contre les compagnies de financement détentrices de contrats de vente à tempérament, les mêmes défenses que s'il s'agissait d'une réclamation du vendeur impayé. Par le truchement de techniques tout à fait légales,²⁰³ les compagnies de financement réussissaient à obtenir que les acheteurs de biens de consommation paient, même si ceux-ci justifiaient d'une réclamation valable contre les "vendeurs à tempérament". De façon à éviter que les compagnies de financement soient tenues à l'écart des conflits surgissant entre acheteurs et vendeurs, il a donc été jugé nécessaire d'adopter des lois ayant trait à la fois aux lettres de change²⁰⁴ et aux clauses de renonciation contenues dans un contrat de vente conditionnelle.²⁰⁵ Cela exigeait l'action conjointe du Parlement dont la compétence s'étend aux lettres de change, et des législatures provinciales qui ont le pouvoir de régler les contrats. Ces premiers efforts de coordination s'avèrent très fructueux, et le Parlement décida en 1970 d'amender la Loi sur les lettres de change,²⁰⁶ tandis que la plupart des législatures provinciales suivaient son exemple et adoptaient des lois relatives aux clauses de remise ("cut-off" clauses).²⁰⁷ Cette tentative commune de résolution d'un problème relatif à la consommation constitue un précédent, lequel nous l'espérons, servira d'exemple à l'avenir.

LES MÉCANISMES ET L'ÉTAT ACTUEL DES RELATIONS FÉDÉRALES-PROVINCIALES DANS LE DOMAINE DE LA PROTECTION DU CONSOMMATEUR.

L'adoption de *lois* fédérales et provinciales ayant trait aux pratiques commerciales et au crédit à la consommation a mis en lumière l'importance des relations fédérales-provinciales dans le domaine de la protection du consommateur. Mais l'interdépendance des législations et programmes fédéraux et provinciaux ne se limite pas à la protection du consommateur. Elle se manifeste aussi en réalité dans d'autres secteurs de l'activité gouvernementale. A.H. Birch a déclaré à ce sujet:

"Alors qu'aux dix-huitième et dix-neuvième siècles, le principe fondamental du fédéralisme était l'indépendance des autorités fédérales et provinciales, il semble qu'il soit devenu vers le milieu du vingtième siècle, un principe de coopération entre elles."¹⁹⁸

Depuis les vingt dernières années, de nombreux ouvrages de science politique ont eu pour objet d'analyser de façon détaillée l'échec d'institutions traditionnelles telles que les partis politiques, le Parlement, le Sénat et le Cabinet, comme moyens de coordination des efforts du Fédéral et des provinces, et de réglementation des conflits surgissant entre eux.¹⁹⁹ Cela a donné lieu à un processus de négociation directe entre les membres des divisions exécutives des gouvernements fédéral et provinciaux, processus que le professeur Donald Smiley définit comme un "fédéralisme exécutif"²⁰⁰.

Dans le domaine de la protection du consommateur, un certain nombre de contacts ont été établis entre les gouvernements fédéral et provinciaux de façon plus ou moins officielle. La participation de fonctionnaires fédéraux aux assemblées interprovinciales des administrateurs des affaires des consommateurs, ainsi que l'organisation de conférences et d'assemblées ayant trait à des problèmes spécifiques font partie des moyens officiels de communication. D'autre part, les fonctionnaires fédéraux et provinciaux entretiennent des relations épistolaires ou téléphoniques, et se rendent des visites mutuelles.

A. CONFÉRENCES OFFICIELLES.

C'est les 19 et 20 décembre 1966 que s'est tenue à Ottawa l'une des premières assemblées fédérales-provinciales au sujet de la protection du consommateur. Cette assemblée réunissait les ministres responsables de la consommation ainsi que des fonctionnaires du ministère correspondant; elle était présidée par l'Honorable Mitchell Sharp, lequel occupait alors la fonction de Registrar général. Cette assemblée était axée sur deux thèmes: le crédit à la consommation et la divulgation de l'intérêt. Elle a été suivie le 3 avril 1967 par une autre conférence fédérale-provinciale, également orientée vers le crédit à la consommation.

En 1968, l'Ontario organise une "Conférence interprovinciale sur le crédit à la consommation". Celle-ci s'est déroulée à Toronto du 10 au 13 juin 1968. Elle a été suivie par une "assemblée fédérale-provinciale sur les compagnies de fiduciaire et les affaires du consommateur" du 28 au 30 octobre 1968.

Dès 1970, les fonctionnaires provinciaux jugent utile d'organiser d'une part, une assemblée interprovinciale annuelle des sous-ministres et des administrateurs chargés des affaires

d'une telle implication négative, il y aurait alors eu conflit avec la mesure provinciale de suspension du permis. Mais voilà ce qu'a déclaré le juge Pigeon :

"Il me semble que, dans cette affaire, nous pouvons affirmer que le Parlement... n'a pas eu l'intention de réglementer la conduite d'un véhicule automobile suite à une condamnation pour un délit particulier."¹⁹⁶

Même si la Cour suprême du Canada ne s'est pas montrée désireuse d'appliquer cet argument "porteur d'implications négatives" à la législation mise en question par l'affaire Ross, le Parlement a néanmoins toujours la possibilité de déclarer expressément son intention de réglementer globalement un certain domaine, fermant pour ainsi dire la porte à toute législation provinciale en ce domaine. Cette intention de réglementation globale ne se trouve pas dans les nouvelles dispositions relatives aux pratiques commerciales de la *Loi concernant les enquêtes sur les coalitions*. Au contraire, certains articles reconnaissent l'existence de la compétence provinciale dans le domaine en question.¹⁹⁷ Par exemple, les articles 36.3 et 36.4 qui interdisent respectivement les ventes pyramidales et les ventes par recommandation, contiennent la clause suivante :

(4) Le présent article ne s'applique pas aux systèmes de vente pyramidale autorisés (ou de vente par recommandation), notamment par un permis, conformément à une loi provinciale.

L'analyse des législations fédérale et provinciales en matière de pratiques commerciales semble indiquer qu'en cas de conflit, ces deux législations seront déclarées constitutionnelles, et que rares seront les cas de conflit direct entre les dispositions de ces lois. Les ambiguïtés qui régissent dans le domaine de la compétence relative au crédit à la consommation, de même que la multiplicité des cas de chevauchement entre les législations fédérale et provinciales en matière de pratiques commerciales, révèlent la nécessité d'une coordination et d'une coopération plus grandes entre les activités de chaque niveau gouvernemental. Si la répartition constitutionnelle des pouvoirs dans le domaine du crédit à la consommation n'est pas claire, les deux niveaux du gouvernement ne peuvent-ils pas se mettre d'accord pour tenter de la clarifier? Si l'interprétation de l'A.A.N.B. par nos tribunaux donne lieu à de trop nombreux cas de chevauchement entre les législations fédérale et provinciales en matière de pratiques commerciales, Ottawa et les provinces ne peuvent-ils pas en arriver à un compromis sur l'application de leur législation respective?

avec sa voiture. On ne peut rêver d'un cas plus net d'incompatibilité de fonctionnement. L'application du *Code criminel* permettait à M. Ross de se rendre en voiture à son travail, tandis que la loi provinciale lui interdisait absolument de conduire.

La majorité des juges de la Cour suprême du Canada déclara qu'il n'y avait pas conflit entre les deux lois. Le juge Pigeon prononça, au nom de la majorité, le jugement; il déclara notamment:

"En somme, le Code criminel ne fait qu'alléger l'interdit en fixant des limites spatiales et temporelles à son application. Si en vertu de cette ordonnance, le permis de conduire est effectivement suspendu pendant une période et en des endroits déterminés, il n'y a pas à proprement parler, de contradiction. Les deux lois peuvent être appliquées concurremment. Il est vrai que cela signifie que, tant que le permis de conduire est effectivement suspendu, la personne concernée ne tire pas avantage de l'indulgence de la loi fédérale."¹⁹²

Étant donné la réticence de la Cour suprême à appliquer à l'affaire Ross le test de l'incompatibilité de fonctionnement, il est peu probable qu'elle y fasse appel lorsque les lois provinciales et temporelles à son application, et la loi modifiée relative aux enquêtes sur les coalitions devront effectivement entrer en vigueur. Certains problèmes d'ordre pratique se poseront inévitablement lorsque le même individu sera assujéti d'une part à des ordonnances provinciales de cessation et de renoncement, et d'autre part aux injonctions, ordonnances d'interdiction ou de liquidation prévues par la loi fédérale. Si les ordonnances fédérales et provinciales ne diffèrent que par la durée des interdicts qu'elles infligent, il est probable qu'il n'y aura pas de conflit; nous avons vu dans l'affaire Ross que l'interdiction partielle de conduire prévue par la loi fédérale et la suspension du permis de conduire imposée par la loi provinciale, revenaient en fait à une interdiction totale de conduire.

Mais, par contre, que se passera-t-il si la même personne obtient deux sentences différentes des administrateurs fédéraux d'une part, provinciaux de l'autre? À proprement parler, il est difficile d'appliquer le test proposé par le juge Martland dans l'affaire *Smith*. Ce test est valable lorsque l'application d'une loi entraîne l'infraction de l'autre, auquel cas, l'interdit provincial mis en cause dans le conflit est inopérant. Dans le cas qui nous intéresse, il ne s'agit pas d'un conflit entre des lois, mais d'un conflit entre les termes des ordonnances émises en vertu de ces lois non-conflituelles. Dans l'affaire Ross, les juges dissidents¹⁹³ ont dû faire face à un conflit de ce genre; ils ont fini par déclarer inopérant l'article de la loi provinciale ayant trait à la suspension du permis de conduire, lorsque le juge qui rendit le jugement choisit d'exercer le pouvoir discrétionnaire que lui confère le Code et, en vertu de celui-ci, permet à l'accusé de conduire dans certaines circonstances. Si nous appliquons ce raisonnement dans le cas hypothétique d'un conflit entre une injonction émise en conformité de la loi relative aux enquêtes sur les coalitions et une ordonnance de cessation et de renoncement, c'est l'injonction qui prévaut.

d) L'intention du Parlement

Dans son jugement de l'affaire Ross, le juge Pigeon¹⁹⁴ a invoqué l'existence d'un autre test dont il fut déjà traité par la jurisprudence.¹⁹⁵ L'argument avancé dans l'affaire Ross était le suivant: en permettant au juge chargé de prononcer le jugement de n'infliger qu'une interdiction partielle de conduire, le Parlement manifeste son intention d'écarter toute législation provinciale en vigueur dans le même domaine. Si l'on avait pu trouver dans l'affaire Ross la présence implicite

b) Double Emploi

Dans un ouvrage datant de 1963, le professeur Lederman suggère qu'il s'agit d'un autre type de conflit lorsqu'une loi provinciale fait littéralement ou en substance double emploi avec les dispositions correspondantes d'une loi fédérale¹⁷⁹. Cette déclaration est en grande partie étayée par la jurisprudence antérieure à 1963. Suivant ce test, il y aurait double emploi lorsqu'une loi provinciale et une loi fédérale traitent du même problème et de la même façon.

Dans l'affaire *O'Grady c. Sparling*,¹⁸⁰ les juges ont eu de la peine à prouver que les lois provinciales traitaient de la "négligence insouciant" alors que le Code criminel traitait de la "négligence consciente" et que, par conséquent, il n'y avait pas de conflit au sens de double emploi et que la loi provinciale pouvait donc coexister avec la loi fédérale. Dans l'affaire *Smith c. la Reine*,¹⁸¹ la cour a réussi à établir une distinction subtile entre les dispositions du *Ontario Securities Act*¹⁸² et celles du *Code criminel*.¹⁸³ L'affaire *Mann c. la Reine*¹⁸⁴ a réintroduit cet argument devant la Cour suprême du Canada, à savoir que la disposition du *Ontario Highway Traffic Act*¹⁸⁵ relative à la "conduite imprudente" fait double emploi avec le délit de "conduite dangereuse" récemment introduit dans le *Code criminel*. La Cour suprême a de nouveau réussi à trouver une autre différence infime entre "une conduite imprudente" et une "conduite dangereuse". Voici ce que déclare le professeur LeDain à ce sujet:

"Affin de pouvoir exercer la façon totale et illimitée le pouvoir de réglementation de la circulation routière qui est conféré aux provinces, la cour doit être prête à reconnaître, si besoin est, la coexistence valable de dispositions virtuellement identiques."¹⁸⁶

Comme nous l'avons vu précédemment, les dispositions de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* et celles des *lois sur les pratiques commerciales* n'ont pas le même champ d'application en dépit d'un certain chevauchement, et il est peu probable, à la suite de l'affaire *Mann*, que la législation provinciale soit déclarée inopérante parce que faisant double emploi avec les dispositions de la loi fédérale.

c) Incompatibilité de fonctionnement

C'est au professeur Laskin que nous devons cette expression qui désigne un conflit statuaire.¹⁸⁷ Elle est partiellement dérivée de la déclaration du juge Judson dans l'affaire *O'Grady*, à l'effet que "les deux dispositions peuvent très bien coexister et s'appliquer concurremment."¹⁸⁸ Si l'on se fie au test de l'incompatibilité de fonctionnement, il y aura conflit et prédominance de la loi fédérale chaque fois que l'application ou la mise en vigueur parallèle des lois fédérales et provinciales provoque une confusion grave ou "un chaos administratif".

En 1974, dans l'affaire *Ross*,¹⁸⁹ la Cour suprême du Canada soutient la validité de la législation provinciale, dans des circonstances où il semblerait y avoir eu incompatibilité de fonctionnement. La disposition provinciale en question dans cette affaire fait partie du *Ontario Highway Traffic Act*¹⁹⁰ qui prévoit la suspension automatique du permis de conduire de quiconque se rend coupable d'un délit de conduite en vertu du *Code criminel*.¹⁹¹ On a donc invoqué un conflit entre cette disposition et une clause du *Code criminel* autorisant le juge à rendre une ordonnance interdisant au contrevenant de conduire "en certains lieux et à certaines heures spécifiées dans l'ordonnance." L'application de cet article du *Code criminel* infligeait à M. Ross l'interdiction de conduire pendant six mois "sauf dans le cours de ses affaires ainsi que pour se rendre à son travail et pour en revenir". En vertu de la loi provinciale, le permis de M. Ross devait être automatiquement suspendu. Il lui était donc interdit par la loi de se rendre à son travail

Étant donné que les dispositions de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* ne sont pas exécutées par les autorités provinciales, et que les propositions du doyen Friedland n'ont pas été adoptées, il est vraisemblable que les dangers de duplicité d'accusations et de "batailles de priorités" deviendront une réalité lorsque les modifications de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* et la *Loi provinciale sur les pratiques commerciales* seront effectivement mises en vigueur.

4. Possibilité de conflit entre les législations fédérales et provinciales

Toute prétention à l'effet que les lois fédérales et provinciales s'appliquent conjointement au même domaine comporte une restriction commune: ces lois ne doivent en aucun cas être en conflit, et la loi fédérale l'emporte s'il y a conflit.¹⁷⁴ Je me propose ici d'envisager le sens du mot "conflit" dans ce contexte.

Des juristes et des juges ont suggéré toute une série de tests permettant de déterminer s'il y a ou non conflit entre la législation fédérale et provinciale. Mais de la même façon que la Cour suprême a récemment prouvé son désir de soutenir la validité des lois fédérales et provinciales s'appliquant à un même domaine, les tribunaux montrent une réticence à déclarer inopérant une loi provinciale sous prétexte d'un conflit. Cette tendance se traduit donc par la restriction ou l'abandon virtuel de certains tests traditionnels proposés avant 1963 et visant à déterminer s'il y a conflit. Le jugement prononcé en 1966 par le juge Fautoux illustre l'une des considérations qui ont motivé nos juges à restreindre le test du conflit.

"En cas de conflit entre le pouvoir fédéral en matière de droit criminel et le pouvoir de réglementation dont sont investies les provinces, il me semble qu'il ne faut pas oublier que, tout étendu que soit le pouvoir du Parlement en matière de droit criminel, la déclaration classique de Lord Atkin dans l'affaire P.A.T.A. en est l'exemple — il n'est nulle part suggéré que quiconque puisse l'étendre au point d'en arriver à l'absorption progressive et finale ou à l'anéantissement virtuel du pouvoir de réglementation attribué aux provinces. En fait, ces deux pouvoirs doivent être rationalisés en principe et réconciliés en pratique aussi souvent que possible."¹⁷⁵

Je me propose donc d'étudier dans les pages qui suivent certaines suggestions de tests de conflit et l'utilisation qu'en ont fait récemment les tribunaux.

a) *Dispositions contradictoires*

Le juge Martland suggère un premier test de conflit dans le jugement qu'il a prononcé dans l'affaire *Smith c. la Reine*.

"Le fait que deux dispositions interdisent certains actes et prévoient des sanctions pénales ne constitue pas en soi un conflit. Certains actes peuvent être répréhensibles en vertu des deux dispositions et, en ce sens, nous dirons qu'il y a chevauchement. Cependant, en ce cas, il n'y a pas conflit, en ce sens que le respect d'une loi n'entraîne pas l'infraction de l'autre. (nous soulignons)."¹⁷⁶

L'affaire de la *Banque Royale c. Lanue*¹⁷⁷ est souvent citée pour illustrer ce type de conflit. En effet, une loi provinciale assimile tel créancier à un créancier garanti, alors que la *Loi sur la faillite*¹⁷⁸ en fait un créancier chirographaire. Dans ce genre de conflit direct, c'est la loi fédérale qui prévaut.

Il ne semble pas y avoir de conflit au sens strict entre les dispositions de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* et les lois provinciales sur les pratiques commerciales.

b) toute conduite ayant la capacité, la tendance ou l'effet d'abuser ou de tromper quelqu'un.¹⁶⁵

Article 36(1) Nul ne doit. .

de quelque façon que ce soit, faire au public un exposé matérielle-
ment trompeur ou faux.

La comparaison des listes de pratiques spécifiques injustes ou abusives que contiennent d'un côté les lois provinciales et de l'autre les nouvelles dispositions de la loi fédérale, permet de toucher du doigt plusieurs exemples de chevauchement. Quelques-uns suffiront : les deux lois provinciales incluent dans leur liste des pratiques spécifiques "indication d'un prix avantageux lorsque ce n'est pas le cas",¹⁶⁶ tandis que la loi fédérale interdit "de donner au public des indications notablement trompeuses sur le prix auquel un produit ou des produits similaires ont été, sont ou seront habituellement vendus".¹⁶⁷ L'article 37 de la loi fédérale interdit la pratique désignée sous le nom de "vente à prix d'appel", alors que les lois provinciales considèrent l'aspect "appel" de la pratique comme constituant lui-même une pratique commerciale abusive ou malhonnête.¹⁶⁸

Les personnes coupables d'infraction aux lois provinciales sont passibles d'une amende maximale de \$5,000 en C.-B. et à \$2,000 en Ontario, d'une sentence d'emprisonnement maximale d'un an ou aux deux à la fois,¹⁶⁹ tandis que les personnes coupables d'infraction à la loi fédérale sont passibles d'une condamnation à une sentence d'emprisonnement qui ne devra pas dépasser 5 ans, à une condamnation sommaire à une amende dont le montant est laissé à la discrétion de la cour, ou à une sentence d'emprisonnement allant jusqu'à un an, ou aux deux peines à la fois.¹⁷⁰

Le fait que les mêmes conduites ou pratiques soient l'objet des dispositions fédérales et aussi de la législation provinciale pose évidemment le problème de la "duplicité d'accusations" (double jeopardy) ou d'une "double sanction", dans la mesure où une même personne risque d'être jugée et châtiée deux fois, la première fois en vertu de la loi fédérale et la seconde, en vertu de la loi provinciale. Ce problème ne semble pas avoir influencé le jugement des juges de la Cour suprême dans les causes précitées, et ils semblent s'être fiés au sens de la justice des autorités provinciales chargées de l'application des lois tant fédérales que provinciales. Comme l'a déclaré le doyen Friedland :

"La solution d'ensemble du problème soulevé par des procès successifs mettant en cause une loi fédérale et une loi provinciale n'a rien à voir avec le droit constitutionnel. Des considérations d'ordre constitutionnel ne peuvent surgir que si une province, au moyen d'une loi, tente d'interdire qu'une poursuite soit intentée par suite d'une infraction à la loi fédérale. C'est dans les principes généraux du droit criminel qu'il faut rechercher une solution."¹⁷¹

Le doyen Friedland préconise ensuite une action législative aux niveaux tant fédéral que provincial pour venir à bout de ce genre de problème.¹⁷²

Le professeur Laskein écrit à ce sujet dans un de ses articles :

"Le danger d'une impasse administrative ou d'une bataille de priorités sur le corps de l'accusé me semble fort peu probable au Canada, dans la mesure où ce sont la police locale et le procureur local de la Couronne qui sont chargés de l'application du droit criminel à l'échelon fédéral et du droit pénal à l'échelon provincial."¹⁷³

valide alors que le *Code criminel*¹⁵⁹ contient un article qui punit le refus de s'arrêter sur les lieux d'un accident dans l'intention d'échapper à la responsabilité civile ou pénale. Dans l'affaire *Smith c. la Reine*,¹⁶⁰ un article du *Ontario Securities Act*¹⁶¹ interdisant et punissant le fait de donner des renseignements faux dans un prospectus, a été déclaré valide malgré la présence d'un article du *Code criminel* qui interdit l'établissement, la publication ou la mise en circulation de déclarations fausses visant à inciter des individus à acheter des actions, à avancer de l'argent ou à se porter garant au bénéfice de la société en question.

Il est important de remarquer que, dans les cas que nous venons de mentionner, les lois provinciales n'ont pas été déclarées comme étant assimilables au droit criminel. Autrement, ils n'auraient pas été conformes à la constitution, ni au champ de compétence dont sont investies les provinces. Bien que les lois provinciales prévoient la sanction du non-respect de leurs dispositions, leur validité constitutionnelle dépend d'autres catégories de sujets de l'article 92, interprétées de façon à permettre aux provinces d'établir leur propre système de réglementation de la circulation routière ou encore de valeurs mobilières. Après avoir réussi ce premier test de validité initiale, les lois provinciales sont soumises à un second test, à savoir celui des risques de conflit avec la législation fédérale. Je me propose de discuter du sens du mot "conflit" dans ce contexte un peu plus loin, mais j'aimerais pour l'instant souligner que les tribunaux canadiens sont très favorables à l'existence parallèle des lois fédérales et provinciales dans le même domaine et relatives aux mêmes actes. Voici ce qu'a déclaré le juge Judson dans l'affaire *O'Grady*:

Quoique les faits d'une cause donnent lieu à l'application de deux dispositions légales (en ce sens on peut parler de chevauchement) ne signifie pas qu'il y ait pour autant conflit... ces deux dispositions peuvent très bien exister et fonctionner concurremment.¹⁶²

En raison de cette tendance judiciaire favorable à l'existence concurrente des législations fédérales et provinciales, il n'est pas difficile de prédire qu'en cas de conflit constitutionnel, la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* tout comme la législation provinciale sur les *pratiques commerciales* seront toutes deux déclarées valides et pourront fonctionner concurremment, même si elles se chevauchent. Une lecture, si superficielle soit-elle, des dispositions fédérales et provinciales mises en question, suffit à révéler qu'elles visent à sanctionner le même type d'actes et de pratiques.

Comparons certaines dispositions des lois de l'Ontario et de la Colombie-Britannique avec l'article 36 de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*.

Business Practices Act (Ontario),¹⁶³ (traduction)

Article 3 — Personne ne doit se livrer à une pratique malhonnête.

Article 2 — En conformité de cette loi, les pratiques suivantes seront jugées malhonnêtes.

a) indication faussée, trompeuse ou abusive à l'intention des consommateurs.

Trade Practices Act (C.-B.),¹⁶⁴ (traduction)

Article 2(1) En conformité de cette loi, une pratique ou une action sera jugée abusive si elle comprend:

a) toute indication orale, écrite, visuelle, descriptive ou autre, y compris la nondivuligation.

Trois affaires jugées en 1960 et discutées longuement dans des ouvrages juridiques canadiens,¹⁵³ témoignent de ce désir des cours de voir fonctionner simultanément la législation fédérale et provinciale. Dans l'affaire *O'Grady c. Sparling*,¹⁵⁴ un article du *Manitoba Highway Traffic Act*¹⁵⁵ sanctionnant l'imprudence au volant a été déclaré valide, en dépit de l'existence d'un article du *Code criminel*¹⁵⁶ qui interdit et sanctionne des actes de négligence criminelle dans la conduite d'un véhicule automobile. Dans l'affaire *Stephens c. la Reine*,¹⁵⁷ une autre disposition du *Manitoba Highway Traffic Act*¹⁵⁸ interdisant de fuir les lieux d'un accident, a été déclarée

La plus importante, peut-être, des améliorations apportées au droit constitutionnel canadien au cours de ces vingt-cinq dernières années, consiste en une reconnaissance accrue de la validité de la coexistence et de la concomitance des dispositions pénales provinciales ayant un fondement solide dans le pouvoir de réglementation dont sont investies les provinces, et des interdictions similaires ou coïncidentes prévues par le droit criminel. Ce progrès est très net dans le domaine des infractions au code de la route, mais ne s'y limite pas. Ce qui a été reconsidéré, c'est le degré auquel l'existence et l'exercice du pouvoir fédéral en matière de droit criminel risque de réduire le pouvoir de réglementation des provinces, en rendant invalide ou inopérante une interdiction provinciale ou autre mesure restrictive ayant des conséquences pénales, et jugée nécessaire au bon fonctionnement de la loi provinciale, telle que la suspension du permis de conduire par exemple.¹⁵²

Le professeur LeDain écrivait en 1974:

3. Les risques de chevauchement des législations fédérales et provinciales

À l'avenir, les dispositions législatives fédérales en matière de pratiques commerciales doivent être étroitement liées aux "procédures criminelles" ou à la réglementation du commerce interprovincial ou international par un organisme compétent.

Mais le jugement tout entier traduit le souci de la cour que le pouvoir fédéral de réglementer le commerce soit exercé par l'intermédiaire d'organismes administratifs et non par le biais de nouveaux droits d'action utilisés par des plaidants privés.

"La réglementation d'un organisme public reprenant au secteur privé l'affaire en question doit néanmoins, pour que la disposition législative fédérale soit valable, faire appliquer le contrôle à l'ensemble du commerce interprovincial ou étranger".

La seconde conséquence qui découle de ce jugement est qu'il semble indiquer le cheminement que devrait suivre le gouvernement fédéral s'il désire étendre sa compétence aux termes de l'article 91(2) de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*. Comme déclarait la Cour suprême:

L'ensemble de réglementation auquel la Cour suprême faisait allusion dans le paragraphe cité précède. Le jugement jette également de graves doutes sur l'hypothèse voulant que le nouvel article relatif aux dommages-intérêts puisse se justifier en tant que "mesure de réglementation du commerce". Comme il est indiqué plus haut, toute personne lésée qui estime avoir subi des pertes à la suite d'une infraction aux dispositions de la partie V de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* peut réclamer des dommages-intérêts aux termes de l'article 31.1. Cela semble être le genre de disposition qui peut être appliquée par poursuite privée et qui n'a aucun rapport avec l'ensemble de réglementation auquel la Cour suprême faisait allusion dans le paragraphe cité précédemment.

Pouvait-on défendre l'alinéa e) de l'article 7 comme étant l'exercice légitime de ses droits par le Parlement, à savoir de promulguer des lois relativement à "la réglementation générale du commerce touchant l'ensemble du Dominion"? La Cour suprême du Canada déclara à cet égard :

Le simple fait est que l'article 7e) n'est pas un règlement et n'a pas trait au commerce dans son ensemble ni au commerce général. D'un point de vue général, toutes les prescriptions légales, mêmes celles du Code criminel, visent à réglementer, mais je ne considère pas que l'article 91(2) approuve en soi une disposition fédérale qui crée simplement une infraction prévue par la loi, exécutoire par action privée et s'appliquant, comme dans le cas présent, à toute la gamme des rapports commerciaux dans n'importe quel secteur d'activité, que le secteur en lui-même relève ou non de la compétence législative fédérale. Si, dans certains cas, la réduction du pouvoir fédéral en matière de commerce semble avoir été trop forte, je considère qu'une conclusion affirmative dans le présent cas irait encore plus loin dans le sens opposé.

Ce qui est évident ici, c'est que le Parlement du Canada a simplement élargi ou intensifié la responsabilité délictuelle existant dans le droit coutumier et le droit civil par le biais d'une disposition législative qui, par ailleurs, prescrit les recours habituels au civil dont disposent les personnes lésées. Le Parlement du Canada ne peut pas plus élargir sa compétence législative en ajoutant un supplément à la responsabilité délictuelle existante, qui est du ressort des tribunaux provinciaux en tant qu'émanation de la compétence provinciale, que ne le peuvent les parlements provinciaux en ajoutant un supplément au droit fédéral criminel: voir *Johnston c. Attorney of Canada*, (1954) S.C.R. 127.

Il serait vain de chercher une structure de réglementation dans l'article 7, à plus forte raison dans l'alinéa e). Son application est laissée au hasard d'une réparation privée sans qu'aucun organisme de réglementation n'effectue de contrôle continuél pour le compte du public, ce qui justifierait au moins d'une certaine manière la portée présument nationale de l'article 7e). La disposition ne vise pas le commerce mais le comportement déontologique des participants dans ce domaine et j'estime qu'une disposition aussi indépendante ne peut survivre ainsi, sans être reliée à un ensemble de réglementation contrôlant les rapports commerciaux qui dépassent le simple intérêt local. À supposer même qu'elle s'attache aux pratiques commerciales, son exécution privée par voie d'action au civil lui donne un aspect local car elle s'applique autant aux rivaux locaux et interprovinciaux qu'aux concurrents dans le commerce interprovincial.

Comme le montre une lecture attentive de ce cas, la cour cherchait à borner ses remarques à celles qui faciliteraient la résolution du litige porté devant elle, sans se prononcer outre mesure sur la portée de la compétence fédérale en question. Un certain nombre de conséquences découlent toutefois du jugement.

Tout d'abord, ce dernier semble jeter un doute sur l'hypothèse voulant que la nouvelle disposition de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* prévoyant des dommages-intérêts puisse se justifier en fonction du pouvoir fédéral en matière de droit criminel. L'article 31.1 de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* donne le droit de recouvrer des dommages-intérêts à toute personne ayant subi des pertes à la suite d'un comportement allant à l'encontre d'une disposition de la Loi. Il est à noter que ce droit est accordé indépendamment de l'existence de procédures antérieures aux termes de la Loi. Pour reprendre les termes employés par la Cour suprême du Canada dans la citation précédente, le nouvel article 31.1 de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*, constitue une "disposition législative indépendante qui, dans un cas n'ayant rien à voir avec les procédures criminelles, permettrait des poursuites indépendantes au civil en dommages-intérêts". D'après le jugement, il ne fait pas l'ombre d'un doute que ce genre de mesure ne peut se justifier en fonction du pouvoir fédéral en matière de droit criminel.

d'établir un mécanisme administratif plus flexible relativement aux pratiques commerciales dans l'ensemble du pays.¹⁵¹ L'exercice d'un tel pouvoir augmente donc considérablement les risques de chevauchement, de double emploi et de conflit entre les législations fédérale et provinciales.

Addenda

Après que le présent document eut été rédigé et présenté, la Cour suprême du Canada divulguait les motifs de sa décision dans l'affaire *Vapour*. Dans un jugement écrit par le juge en chef Laskin, la Cour suprême accepta l'appel et déclara que l'article 7e) de la *Loi sur les marques de commerce* n'était pas une mesure fédérale valable.

La Cour suprême rejeta l'allégation voulant que l'article 7e) pouvait se justifier en fonction du droit criminel. Elle se reporta à l'article 53 de ladite Loi, lequel donne aux tribunaux de larges pouvoirs pour accorder des recours au civil, par voie d'injonction ou de recouvrement de dommages-intérêts, par exemple, lorsqu'ils jugent que la Loi a été enfreinte. La Cour déclara ce qui suit:

À supposer que l'alinéa e) de l'article 7 (comme, en fait, tous les autres alinéas de l'art. 7) interdise les pratiques commerciales malhonnêtes, et soit donc exécutoire aux termes de l'interdiction criminelle générale de l'article 115 du Code criminel concernant la désobéissance à une loi fédérale, la tentative d'accrocher le recours au civil prévu par l'article 53 de la *Loi sur les marques de commerce* au Code criminel est certainement extravagante dans ce cas. Le principe qui découlerait d'un tel résultat permettrait facilement à une disposition fédérale valable de prévoir un recours au civil et de la régler pour ce qui est de plusieurs articles du Code criminel et, à la lumière de la large portée du pouvoir fédéral en matière de droit criminel, affaiblirait l'autorité législative provinciale et la compétence des tribunaux provinciaux de façon à modifier nos ententes constitutionnelles sur le pouvoir législatif au point de les rendre complètement méconnaissables. Il est certainement superflu de s'attarder davantage sur une situation aussi extravagante. Le jugement de cette Cour dans *Goodyear Tire and Rubber Company of Canada Ltd. c. La Reine*, (1956) S.C.R. 303, confirmant la validité de la disposition fédérale autorisant de rendre une ordonnance d'interdiction relativement à une condamnation pour coalition, montre bien l'aspect préventif du pouvoir fédéral en matière de droit criminel que représente la mise en vigueur d'une condamnation. Cette décision introduisit une sanction appuyant la poursuite d'une infraction. Elle ne saurait encourager une disposition fédérale qui, dans un cas n'ayant rien à voir avec les procédures criminelles, permettrait de procédures indépendantes au civil par voie d'injonction et de dommages-intérêts.

J'aimerais également souligner que l'article 115 du Code criminel est, pour ainsi dire, une disposition par "défaut", qui entre en vigueur lorsque aucune "peine ou châtiement" n'est expressément prévu et je ne peux souscrire à la proposition voulant que l'article 115 permette de justifier, en vertu du pouvoir fédéral en matière de droit criminel, la validité d'un recours au civil totalement indépendant, ne reposant que sur l'ordre des parties privées alléguant une perte privée.

Le tribunal se reporta à des cas précédents qui portaient sur l'article 7 de la *Loi sur les marques de commerce* et conclut que l'alinéa e) dudit article ne traitait pas de marques de commerce, de noms commerciaux, de brevets ni du droit d'auteur et ne pouvait se justifier par la compétence fédérale de promulguer des lois sur ces questions.

Les pouvoirs que l'article 91(2) confère au Parlement ont été pour la première fois analysés en 1881 par Sir Montague Smith à l'issue de l'affaire *Parsons*. Il y déclare, en des termes qui ont souvent été repris par la suite :

"Par conséquent, la définition de l'expression "réglementation du Commerce" en tenant compte des éléments que nous avons suggéré d'apporter à son interprétation, engloberait les arrangements politiques exigeant la sanction du Parlement relatifs au commerce, la réglementation du commerce lorsqu'il s'agit de questions d'un intérêt interprovincial, et vraisemblablement la réglementation générale du commerce affectant l'ensemble du Dominion."¹⁴⁵

Plusieurs causes ont, par la suite, établi de façon indubitable le pouvoir du Parlement de promulguer des lois dans le domaine du commerce international et interprovincial.¹⁴⁶ Si la législation relative aux coalitions était fondée sur le pouvoir fédéral de réglementer le commerce interprovincial, on pourrait objecter que l'effet de cette législation serait sévèrement restreint, dans la mesure où les transactions purement intraprovinciales lui échapperaient. Cependant, dans l'affaire *Caloil Inc. c. le Procureur général du Canada*,^{146(A)} la Cour suprême du Canada a soutenu la validité d'un interdit fédéral imposé au transport et à la vente de pétrole d'importation à l'ouest de la vallée de l'Outaouais, alors qu'il ne trappait que des transactions purement locales. Cette décision de la Cour suprême confirme d'ailleurs celle de la cour d'appel du Manitoba. En effet, dans l'affaire *R. c. Klassen*,^{146(B)} celle-ci a accepté qu'un système de quota soit imposé à une minoterie locale se livrant exclusivement au commerce de grain à l'échelon international et interprovincial. Il semblerait donc que, si la validité de la législation relative aux coalitions est fondée sur l'article 91(2) de l'A.A.N.B., celle-ci ne peut s'appliquer qu'aux transactions interprovinciales.

C'est ici qu'il serait intéressant de savoir si la Cour suprême du Canada accepterait de fonder la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* sur le pouvoir général du Fédéral en matière de commerce, c'est-à-dire, selon Sir Montague Smith, celui de "réglementer tout commerce affectant l'ensemble du Dominion".¹⁴⁷ (Voir l'affaire *Parsons*). Le sens profond de ces termes est resté obscur très longtemps,¹⁴⁸ bien qu'ils aient été employés dans un jugement récent, *The Vapour Case*,¹⁴⁹ dans le but de soutenir la validité de plusieurs dispositions de la *Loi sur les marques de commerce*,¹⁵⁰ interdisant certaines pratiques commerciales injustes. Cette cause fut portée en appel auprès de la Cour suprême du Canada, laquelle a d'ailleurs entendu la cause, au moment où je rédige cette étude, elle n'a pas encore fait connaître sa décision. Si la Cour suprême du Canada suivait le même raisonnement que la Cour fédérale, son jugement aurait des conséquences considérables pour la législation relative aux coalitions comme pour celle relative aux pratiques commerciales.

La disposition de la Loi sur les marques de commerce, validée à l'occasion de l'affaire *Vapour*, sur la base du pouvoir fédéral en matière de commerce, permet une certaine latitude d'interprétation. Voici ce qu'elle prévoit :

7. Nul ne doit . . .

(e) faire un autre acte ou adopter une autre méthode d'affaires contraire aux honnêtes usages industriels ou commerciaux ayant cours au Canada.

Les conduites définies et interdites par l'article 7 de la *Loi sur les marques de commerce* ne sont autres que des actes de concurrence malhonnête et, en fondant cet article sur le pouvoir du Fédéral en matière de commerce, on renforce non seulement l'argument qui fonde sur ce même pouvoir la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*, mais l'on reconnaît l'autorité du Parlement

Bien que la validité des nouveaux articles réfute l'hypothèse d'une tentative manifeste du Fédéral d'atteindre un but législatif au-delà de sa compétence, certains problèmes importants surgissent à propos de l'article 31.1 qui permet une poursuite en dommages-intérêts. Peut-être faut-il défendre cette disposition sur la même base constitutionnelle et les autres dispositions de la loi? Dans un commentaire traitant des problèmes de droit constitutionnel qui se posent dans le domaine de la législation sur les coalitions, le professeur Bruce C. McDonald déclarait en 1969: "Il ne semble y avoir aucune raison majeure s'opposant à ce qu'une action civile soit confiée au justiciable, même en vertu de la compétence en matière de droit criminel; d'ailleurs, il existe certains antécédents indiquant que cela est possible..."¹³⁸

Comme le reconnaît le professeur McDonald,¹³⁹ il s'agit d'une proposition pour le moins inhabituelle. Le juge Duff exprime dans les termes suivants la conception traditionnelle et ce domaine:

"Les règles caractéristiques du droit criminel... n'ont pas essentiellement trait à des droits, à leur création, aux conditions de leur exercice ou à leur suppression; elles ont trait à un acte préjudiciable ou à une menace... que la loi vise à empêcher ou à supprimer en exerçant son contrôle sur les conduites humaines. On peut, par exemple, définir la fraude comme étant un acte répréhensible ou un délit criminel. La loi dite de droit civil... a essentiellement trait au droit de la victime de demander réparation, tandis que le droit criminel considère la fraude comme étant un acte répréhensible qu'il appartient à l'Etat de punir..."¹⁴⁰

Puisque le Parlement a désormais adopté l'article 31.1 qui accorde le droit de recevoir dommages-intérêts pour violation des dispositions de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*, il est à craindre que la constitutionnalité de cet article soit mise en question. Le cas échéant, les tribunaux devront statuer sur sa validité, non seulement par rapport à la compétence dite criminelle, mais encore par rapport au pouvoir du Parlement de faire des lois relativement à "la réglementation du commerce" et pour "la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada".¹⁴¹

Le choix de l'une ou de deux de ces catégories comme fondement de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* risque d'avoir des conséquences importantes quant à la forme que prendra la législation, aux méthodes qui assureront son application et aux tribunaux qui seront chargés de son administration.

Comme nous l'avons vu lors de la discussion des cas ayant trait à la constitutionnalité de la législation sur les coalitions, les tribunaux ont fondé sa validité sur le pouvoir du Fédéral en matière de droit criminel, sans pour cela conclure qu'on ne peut pas la fonder sur son pouvoir en matière de commerce. En effet, Lord Atkin déclare dans l'affaire *P.A.T.A.*:¹⁴²

L'opinion qui vient d'être exprimée rend inutile toute discussion supplémentaire sur les fondements de la législation, à savoir le pouvoir fédéral de promouvoir des lois en vertu de l'article 91(2) pour "la réglementation du commerce". Nous désirons... éviter qu'il soit dit que nous soutenons que cette législation ne peut pas être fondée sur ce pouvoir.¹⁴³

À propos de la tendance que révèlent les jugements ayant trait au pouvoir fédéral de promouvoir des lois visant à réglementer le commerce, voici ce que déclarait le professeur Gossé en 1962:

"Il est fort possible que la présente législation soit jugée non valable par la Cour suprême du Canada en vertu de l'article 2, bien que cela aurait semblé impensable il y a quarante ans."¹⁴⁴

“Un délit est un acte que la loi interdit et punit au moyen de sanctions pénales appropriées; mais, comme ces interdictions ne sont pas décrétées dans le vide, nous pouvons logiquement nous attendre à ce que se produise un effet indéfinissable, préjudiciable ou permicieux que la loi se propose de corriger. Cet effet peut être lié à un intérêt social, politique ou économique; le but poursuivi par la législation est de supprimer cet acte préjudiciable ou de sauvegarder les intérêts menacés... La sauvegarde de l'intérêt public peut-elle justifier que ce genre d'interdiction dépende du droit criminel? Paix, ordre, sécurité, santé, moralité, telles sont les fins habituelles sinon exclusives que la loi se propose de promouvoir...¹³³

L'affaire *Regina c. Campbell*¹³⁴ a provoqué en 1961 la mise en question de la constitutionnalité des articles de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* ayant trait à la fixation du prix de revente. La Cour suprême du Canada était tellement certaine de la validité des dispositions en question en raison de leur fondement sur la compétence en droit criminel, qu'elle a rejeté l'appel sans même entendre le plaidoyer des avocats du gouvernement fédéral.

Les cas que nous venons de citer avaient tous trait à l'étendue de la compétence en droit criminel et à la constitutionnalité des délits liés à la concurrence tels que définis par l'ancienne loi relative aux enquêtes sur les coalitions. Les modifications apportées à cette loi par le Parlement¹³⁵ ne se contentent pas d'élargir la définition des anciens délits, mais comportent de nouveaux articles interdisant un certain nombre de pratiques abusives ou malhonnêtes. Un nouvel article a en outre été introduit, accordant à toute personne ayant subi une perte ou un dommage consécutif à la violation des nouveaux articles, le droit de poursuivre en dommages-intérêts.¹³⁶

Le pouvoir fédéral d'établir une législation relative au droit criminel suffit-il à justifier ces nouvelles dispositions? Les articles interdisant et punissant le double étiquetage, la vente par recommandation, la vente au-dessus du prix annoncé, la vente pyramidale etc. decourent-ils de l'exercice bien fondé de sa compétence en droit criminel? Ou s'agit-il d'une tentative manifeste d'ingérence dans un domaine exclusivement réservé à la compétence provinciale?

On peut considérer cet “effet indéfinissable, préjudiciable ou permicieux que la loi se propose de corriger”¹³⁷ comme l'effet néfaste de ces pratiques sur les forces concurrentielles du marché autant que sur le bien-être économique des consommateurs individuels. Les nouveaux articles anciens articles ayant trait à la publicité frauduleuse et trompeuse, relèvent autant de la législation sur la concurrence que de celle sur la protection du consommateur. Ils sont assimilables à des mesures visant à protéger des hommes d'affaires respectables contre une concurrence malhonnête, et à établir un cadre dans lequel pourra avoir lieu le libre exercice des forces du marché. Parallèlement, la justice et l'honnêteté des prix de détail permettront aux consommateurs d'exercer leur jugement avec sagesse dans le choix des produits et services qui leur sont offerts. L'efficacité du marché en sera augmentée d'autant, dans la mesure où davantage de ressources seront consacrées à la production et à la fourniture des biens et services les plus demandés par les consommateurs. Il existe donc un lien entre les nouvelles dispositions relatives aux pratiques commerciales et la législation fédérale anti-coalitions, défendue comme étant l'exercice légitime de la compétence fédérale en matière de droit criminel.

Les nouveaux articles ayant trait aux pratiques commerciales sont en outre clairement rédigés dans le style et le vocabulaire propres à la législation en matière de droit criminel. Ils se contentent de décrire et d'interdire certaines pratiques, et prévoient les sanctions qu'elles entraîneront. Je conclurai donc que les nouveaux articles relatifs aux pratiques commerciales prévus par la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* découlent de l'exercice bien fondé du pouvoir fédéral en matière de droit criminel.

interdite et si une conséquence pénale est prévue. Moralité et criminalité sont loin d'être synonymes. Et le domaine de la criminalité ne fait pas nécessairement partie du domaine encore plus vaste de la moralité — à moins que l'éthique ne désapprouve nécessairement tout acte interdit par l'Etat, auquel cas c'est un cercle vicieux. Il semble futile de chercher à réduire le crime à une catégorie d'actes qui, de par leur nature même, appartiennent au domaine de la "jurisprudence criminelle"; car on ne peut circonscrire le domaine de la criminalité à un moment donné, sachant que leur seule caractéristique commune est précisément leur caractère répréhensible aux yeux de l'Etat, et le fait que les individus qui les commettent sont punis."¹²⁸

Dans l'affaire du *Procureur général de la Colombie-Britannique c. le Procureur général du Canada*,¹²⁹ le Conseil privé dut se prononcer sur la validité d'un autre article du Code criminel qui pénalise certaines pratiques malhonnêtes de concurrence, telles que remises et rabais discriminatoires et prix de vente immodérément bas, visant à casser la concurrence. La validité de l'article en question fut soutenue à titre de droit criminel valide. Voici ce qu'a déclaré Lord Atkin:

Le fondement du jugement (de l'affaire P.A.T.A.) est qu'il n'y a aucun autre critère "d'injustice" sinon l'intention de la législature, au nom de l'intérêt public, d'interdire l'acte ou l'omission considérée comme étant criminelle... la seule limite imposée aux pleins pouvoirs du Dominion de déterminer ce qui est et n'est pas criminel, est la condition selon laquelle le Parlement ne peut empiéter sur l'une des catégories de sujets énumérées à l'article 92, et se substituer en vérité ou en substance à une législation criminelle existante. Il n'y a aucune objection à ce qu'il l'affecte en fait. S'il s'agit d'une réelle tentative de modification du droit criminel, elle risque effectivement d'affecter les droits civils précédemment définis. La modification du droit criminel en tant que règlement vise à priver les citoyens du droit de faire quelque chose qui, sans tenir compte de la modification, serait légal. Les pleins pouvoirs assignés par l'article 91(27) ne privent pas les provinces de leur droit, tel que défini à l'article 92(15), d'introduire des sanctions pénales dans leur législation compétente. D'autre part, il n'y a rien qui empêche le Dominion, s'il le juge souhaitable pour l'intérêt public, d'appliquer le droit criminel à des actes et omissions qui dépendent en général de la compétence provinciale.¹³⁰

Les tribunaux se sont montrés impuissants à définir un ensemble précis de critères permettant de limiter le pouvoir du Fédéral en matière de droit criminel. La notion de corollarité, introduite dans la citation susmentionnée, est l'unique restriction imposée au Parlement à l'encontre de la poursuite, par ce dernier, de buts *ultra vires* ses compétences par le biais de lois relevant en apparence de sa compétence en matière de droit criminel. Dans l'affaire du *Reciprocal Insurers*,¹³¹ on a fini par juger contraire à la constitution une disposition du *Code criminel* définissant comme "délictuelle" la pratique du commerce de l'assurance sans avoir obtenu un permis à cet effet du gouvernement fédéral. Quoique la réglementation du commerce de l'assurance soit de la compétence des provinces, le Parlement s'est servi du droit criminel pour tenter de faire indirectement ce qu'il ne pouvait faire directement, à savoir poursuivre un but législatif au-delà de ses compétences attributives.

Dans l'affaire de la *Margarine*,¹³² il fut décidé qu'un article d'une loi fédérale interdisant et punissant la production ainsi que la vente de margarine, ne visait rien d'autre que la réglementation du commerce intra-provincial et ne pouvait donc pas être considéré comme l'exercice bien fondé du pouvoir fédéral en matière de droit criminel. Dans son jugement, le juge Rand fit d'ailleurs certaines déclarations désormais célèbres quant à l'étendue du pouvoir en matière de droit criminel.

dans l'article 92. En d'autres termes, les provinces ont le pouvoir de créer des délits afin d'appliquer sa législation, et la validité de cette législation devra être fondée sur une des catégories prévues par l'article 92, autre que 92(15).

2. Validité initiale des nouveaux articles de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions

On a souvent soutenu que la validité de certaines dispositions de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* relevait de la compétence du Parlement, à savoir celle de légiférer sur des questions de droit criminel en vertu de l'article 91 de l'A.A.N.B. Dans la plupart des cas ayant trait à la constitutionnalité des lois relatives aux coalitions, les juges ont émis des commentaires sur l'étendue et les limites du pouvoir fédéral en matière de droit criminel. Dans le domaine de la protection du consommateur, cette question a une grande importance. Le Parlement est-il autorisé à promulguer des lois dans des domaines de la protection du consommateur actuellement réglementés par les provinces, en se contentant d'interdire certains actes et attitudes et en y attachant des conséquences pénales?

Une tentative fédérale de réglementation de la concurrence a été mise en échec par l'affaire du *Board of Commerce*.¹²⁶ Le Conseil privé maintenait l'impossibilité de considérer la loi en cause comme étant une loi fédérale relative au commerce ou au droit criminel. Dans son jugement, le vicomte Haldane a souligné le danger inhérent que représente pour la compétence provinciale, la vaste configuration des pouvoirs du Parlement d'établir des lois concernant le droit criminel. C'est de la façon suivante qu'il a tenté de fixer des limites au pouvoir du Fédéral:

C'est très bien d'interpréter les termes "la loi criminelle, à l'exception de la constitution des tribunaux de juridiction criminelle, mais comprenant la procédure en matière criminelle", de façon à donner au Parlement du Dominion le pouvoir d'exercer un pouvoir législatif exclusif lorsque, par sa nature même, le sujet relève du domaine de la jurisprudence criminelle. Une loi générale qui définit, par exemple, l'inceste comme étant un crime, appartient à cette catégorie. Mais c'est une toute autre chose que de tenter d'intervenir à l'endroit d'une catégorie de sujets exclusivement attribuée aux législatures provinciales, et de justifier par la suite cette intervention en adoptant des dispositions ancillaires, définies comme de nouvelles phases du droit criminel du Dominion et nécessitant une¹²⁷ application.

Le Conseil privé a toutefois abandonné par la suite cette interprétation très étroite du pouvoir du droit criminel. Quelques années plus tard, le Conseil privé dut se prononcer sur la validité de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* et sur l'article 498 du *Code criminel*. Quoique soutenant la validité des deux secteurs de la législation relative aux coalitions au nom de leur rapport avec le Code criminel, le Conseil privé fit une déclaration allant à l'encontre de celle que nous avons citée précédemment sur les limites du pouvoir du droit criminel.

"(S) Le Parlement décide réellement que les activités commerciales répondant à cette description doivent être supprimées dans l'intérêt public, nous ne voyons pas pourquoi le Parlement ne devrait pas les considérer comme des délits criminels. L'expression "droit criminel" est à prendre dans son sens le plus large. . . on ne doit pas le limiter à ce qui était considéré comme criminel par le droit anglais ou l'autre des provinces en 1867. Ce pouvoir doit englober la possibilité de définir de nouveaux délits. Le droit criminel ne fait que définir la nature des actes ou omissions, qui sont interdites par autorité de l'état en vertu des dispositions pénales appropriées. On ne peut pas laisser à notre intuition le pouvoir de juger de la nature criminelle d'un acte; pas plus qu'on ne peut la découvrir en ne se référant qu'à une norme, à savoir si cette action est

cultivateur, le pêcheur, le forgeron ou l'épicier dans l'exercice de leur métier; pas plus que l'avocat dont la pratique honnête peut être assimilée aisément à un commerce.¹²³

Voilà ce que déclare dans la même affaire le juge Anglin à propos de l'A.A.N.B.:

Je ne crois pas qu'en vertu de cet article le Parlement ait le droit de réglementer la pratique d'un commerce particulier dans les provinces, ni d'en fixer les conditions.^{123(A)}

Lors d'un appel de cette cause au Conseil privé, la décision de la Cour suprême du Canada sera maintenue. Voici ce que déclare le vicomte Haldane:

Les Lords pensent que, suite à ces décisions, il est clair que le pouvoir de faire des lois visant la réglementation du trafic et du commerce ne s'étend pas à la réglementation, au moyen de l'exigence d'un permis, d'un commerce particulier que les Canadiens seraient par ailleurs libres d'exercer dans la province. . . .¹²⁴

A l'issue d'affaires relatives à des sociétés incorporées par le Dominion, on a souvent conclu qu'elles doivent se soumettre à la législation provinciale concernant les entreprises commerciales ou les commerces particuliers dans la province. Lors d'une affaire jugée en 1931,¹²⁵ le vicomte Duneedin déclare, en faisant référence à l'affaire *Parsons*:

Le principe établi était clair. La législation du Dominion a le pouvoir de créer la personne morale qu'est la compagnie et d'assigner à celle-ci le pouvoir d'exercer un certain type de commerce, à savoir celui de l'assurance; et la législation des provinces ne peut en rien interférer avec le statut ainsi créé; les provinces peuvent néanmoins prescrire la façon dont un commerce d'assurance ou autre devrait être exercé dans les provinces. L'importance de cette cause réside dans la mesure où elle établit une distinction nette entre la question du statut de la société et la façon dont ses affaires devraient être conduites.^{125(A)}

Les lois sur les pratiques commerciales concernent la réglementation des commerces particuliers dans les provinces, à savoir les commerces fournissant des produits de consommation ou des services au consommateur. Toutes les entreprises et tous les commerces faisant de la publicité, vendant au détail ou fournissant des biens et services au consommateur dans la province sont tenus de s'abstenir de toute pratique ou représentation fausse, trompeuse, abusive, ou lésionnante. Tant que la législation provinciale relative aux pratiques commerciales vise à atteindre ce but dans la province et n'entre pas en conflit avec la législation fédérale, la réglementation de commerces ou entreprises commerciales dans la province lui incombe en raison même de la constitution.

Les lois provinciales sur les pratiques commerciales prévoient des dispositions qui permettent d'infliger des amendes ou des sentences d'emprisonnement aux personnes qui enfreignent les lois ou ne se conforment pas aux ordonnances émises en vertu de ces lois. La *l'Ambélique du Nord britannique*. L'article 92(15) autorise les provinces à promouvoir des lois relativement à:

L'infliction de punitions par voie d'amende, pénalité ou emprisonnement dans le but de faire exécuter toute loi de la province décrétée au sujet des matières tombant dans aucune des catégories de sujets énumérés dans le présent article.

Comme l'indiquent les derniers mots de ce paragraphe, la compétence provinciale de créer des délits et d'imposer des sanctions, est une compétence ancillaire qui doit être justifiée ailleurs.

possible d'interter une poursuite pour représentation frauduleuse, représentation trompeuse et parfois même pour le motif de représentation dite "innocente".¹¹⁷ Cependant, la nouvelle législation ne se borne pas à accorder le recours civil de la résiliation du contrat, ainsi que des dommages-intérêts *a posteriori*, c'est-à-dire lorsque le mal est fait et que le contrat issu d'une pratique trompeuse a été conclu, mais encore elle prévoit des dispositions visant à prévenir et à couper court à la pratique en question avant qu'il ne soit trop tard. C'est cette partie de la nouvelle loi qui étend à la représentation frauduleuse le champ d'application du droit commun. Comme nous l'avons vu au cours de la discussion de l'affaire *Barfried*,¹¹⁸ la Cour suprême du Canada s'est montrée désireuse de défendre la validité de la loi ontarienne, en tant que loi visant à élargir le sens des doctrines juridiques traditionnelles de l'abus d'influence, ainsi que les pouvoirs des tribunaux afin qu'ils remédient efficacement aux cas de transactions déraisonnables et malhonnêtes. Partant, il serait illogique de restreindre la compétence des provinces à la réglementation des contrats *strictu sensu* par la voie des moyens traditionnels, et ainsi de les empêcher d'élaborer de nouvelles procédures relatives aux pratiques douteuses qui donnent lieu à un contrat ou en sont le résultat. Quoi qu'il en soit, les tribunaux émettent depuis des siècles des injonctions ayant pour but d'empêcher les bris de contrat ou la commission de délits civils; ces injonctions constituent donc un précédent important en ce qui a trait aux ordonnances de cessation et de renoncement prévues par les lois actuelles ("cease and desist orders"), lesquelles ne sont en fait qu'un pseudonyme des injonctions émises par les tribunaux administratifs ou leurs fonctionnaires.

L'on peut dire que, dans le domaine de la réglementation des contrats, la compétence des législatures provinciales ne se limite pas aux seuls recours contractuels traditionnels. En ce qui concerne l'industrie de l'assurance,¹¹⁹ sachant que chaque province canadienne a établi des procédures administratives ayant trait à

b) Commerces particuliers

On peut également fonder la validité constitutionnelle des lois en matière de pratiques commerciales sur les pouvoirs dont jouissent les provinces aux fins de réglementer les commerces particuliers au sein de la province. Depuis longtemps, les tribunaux ont soutenu que les termes de l'article 91(2), attribuant au Dominion le pouvoir de réglementer le commerce, n'englobent pas le pouvoir de réglementer des entreprises, professions ou commerces particuliers.

Dans l'affaire *Pearsons*,¹²⁰ l'on a émis l'hypothèse que les termes de l'article 91(2) de l'A.A.N.B. pouvaient avoir, dans l'esprit des rédacteurs de cet acte, le sens de "réglementation du commerce", tel qu'il est défini à l'article VI de l'*Acte de l'union* entre l'Angleterre et l'Ecosse. Cet article stipule que, en vertu de l'union, toutes les régions du Royaume-Uni seront soumises aux mêmes "interdictions, restrictions et réglementations en matière de commerce". En dépit de cette exigence d'uniformité, le Parlement du Royaume-Uni a continué de réglementer certains commerces spécifiques dans une seule région du Royaume, sans qu'il y ait pour cela violation des articles de l'Union. Il est donc permis de supposer que l'expression "réglementation du commerce" n'englobe pas tous les commerces.

Cet argument a souvent été invoqué par la suite.¹²² Par exemple, en 1913, le juge *Idington* déclare dans son analyse de la signification du paragraphe 2 de l'article 91 :

Je ne crois pas que l'agent d'assurance de la Colombie-Britannique qui agit en sa qualité propre soit davantage concerné par ce paragraphe que ne l'est le

L'article 2(a) de la *loi* ontarienne a trait à "toute représentation fausse, trompeuse ou inexacte destinée au consommateur" ("false, misleading or deceptive") tandis que l'article 2(b) traite des représentations abusives ("unconscionable"). Pendant des siècles, des conséquences civiles ont été associées à certaines représentations en vertu du droit commun, qu'elles donnent ou non lieu à un contrat. Lorsqu'une représentation donne lieu à un contrat, il est possible d'intenter une action pour bris de contrat. Si la représentation ne devient pas une condition du contrat, il est

Il ressort de l'analyse de la nouvelle législation que les provinces tendent à généraliser l'usage de notions traditionnellement admises en droit privé, en particulier en ce qui concerne la fraude civile et la malhonnêteté.

Les jugements ci-dessus mettent l'accent sur les limites territoriales de la compétence provinciale, et il semble en découler que les *lois* sur les pratiques commerciales provinciales ne peuvent pas faire obstacle au commerce interprovincial. Mais quel serait donc leur fondement constitutionnel si elles se limitent à réglementer le commerce de détail dans la province? Est-il possible de justifier la compétence provinciale en matière de pratiques commerciales par le motif que ces lois ont trait à des relations contractuelles ou délictuelles?

Il a été décidé, à l'issue de l'affaire *Citizens Insur. Co. of Can. c. Parsons* (1881-82), 7 App. Cas. 96, C.R. (8) A.C. 406, que le pouvoir de réglementer les contrats conclus par une entreprise commerciale relève de l'autorité législative des provinces relative à la propriété et aux droits civils. Cependant, si les contrats commerciaux affectent le commerce entre les provinces, ils ne tombent plus sous la compétence provinciale, mais sous la compétence fédérale. Tel est d'ailleurs le sens du jugement que nous avons récemment prononcé dans l'affaire *Burns Foods Ltd. c. A.G. Man.*, (1974) 2 W.W.R. 537, 40 D.L.R. (3d) 731 (Can).¹¹⁶ (B)

Au cours d'une affaire récente qui a opposé *Interprovincial Cooperatives Ltd. and Dryden Chemicals Ltd. et la Reine*,¹¹⁶ (A) le juge Pigeon a insisté sur les limites imposées aux pouvoirs provinciaux en ce qui concerne les questions contractuelles:

Le juge Kerwin a choisi le "Sale of Goods Act" de l'Ontario, mais il va sans dire que des lois telles que le *Frustrated Contracts Act*¹¹⁵ ou le *Contributory Negligence Act*¹¹⁶ relèvent de la compétence provinciale.

Il semble évident que la province a le droit de réglementer une opération de vente et d'achat conclue en Ontario entre un résident de la province et une personne étrangère à la province; c'est-à-dire que si un résident du Québec se rend en Ontario pour acheter un porc, des légumes ou des pêches, le simple fait qu'il ait l'intention de les transporter de l'Ontario au Québec ne saurait empêcher la province de réglementer la transaction; l'adoption de lois telles que le "Sale of Goods Act", S.R.O. 1950, c. 345, en est la preuve. Il s'agit de réglementer un contrat et non un commerce en tant que tel et, à cet égard, l'intention de l'acheteur n'a aucune importance. Cependant, si le porc ou les pêches étaient vendus à une usine de conserves, les produits de ces établissements commerciaux dépendraient soit du Parlement, soit de la législation, selon que les produits sont vendus ou destinés à la vente dans la province ou selon que certains d'entre eux sont destinés à être vendus en dehors des limites de la province.¹¹⁴

La distinction entre la compétence provinciale en matière de contrats et la compétence fédérale en matière de commerce interprovincial a été illustrée schématiquement par le juge Kerwin, dans l'affaire de la *Commercialisation des produits de ferme*:

graves problèmes au niveau de l'administration et de l'application des lois en question. Je me propose d'envisager ces problèmes plus tard et examinerai pour l'instant les problèmes constitutionnels soulevés par l'adoption des nouvelles lois. Je traiterai donc des deux questions essentielles suivantes: premièrement, les deux paliers de gouvernement ont-ils compétence pour occuper ce champ d'activités ou, si l'on préfère, les lois fédérales et provinciales en matière de pratiques commerciales sont-elles valides *ab initio*? Deuxièmement, même si l'on peut justifier que les législations fédérale et provinciales relèvent du simple exercice des pouvoirs respectivement attribués par l'A.A.N.B. à chaque niveau du gouvernement, est-ce qu'elles sont en conflit?

1. Validité initiale de la législation provinciale relative aux pratiques commerciales.

Le pouvoir des législatures provinciales de réglementer les affaires commerciales dans la province a été maintes fois confirmé par la jurisprudence.¹¹⁰ Ce pouvoir n'est fondamentalement qu'une application particulière de la compétence exclusive des provinces en ce qui concerne "la propriété et les droits civils dans la province", "toute matière de nature purement locale ou privée dans la province", et même "les licences de boutiques, de cabarets, d'auberges, d'encanteurs et autres licences, dans le but de prélever un revenu pour des objets provinciaux, locaux ou municipaux".¹¹¹

Le pouvoir des provinces est limité par celui du Dominion de promulguer des lois relativement au commerce interprovincial et international en vertu de l'article 91(20) de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. L'analyse effectuée par les tribunaux des fondements constitutionnels des pouvoirs provinciaux en matière de réglementation des affaires commerciales dans la province n'établit pas de distinction entre le pouvoir législatif des provinces en ce qui concerne les contrats, le pouvoir de réglementer les commerces et les professions, et enfin, celui de réglementer le commerce intra-provincial, c'est-à-dire la production, le traitement, la distribution ou la mise-en-marché des produits agricoles et autres dans la province. Bien que ces trois types de réglementation tendent à se chevaucher (réglementation des contrats, des professions ou commerces, et du "commerce des denrées"), je les envisagerai séparément aux fins d'analyser de la validité initiale de la législation provinciale en matière de pratiques commerciales.

a) Contrats

Conformément à l'article 91(13) ("propriété et droits civils dans la province"), les provinces canadiennes jouissent d'un pouvoir législatif exclusif en ce qui concerne toutes les matières traditionnelles de droit privé, tels que contrats, délits et biens. Malgré son pouvoir de réglementation du commerce et des entreprises interprovinciales, la compétence du Parlement ne s'étend pas à ce qu'il convient d'appeler "contrats interprovinciaux" ni à des "délits interprovinciaux", c'est-à-dire des contrats ou encore des délits mettant en cause des personnes ne résidant pas dans la même province. Le cas échéant, un autre ensemble de règles, connu sous l'appellation "conflits de lois" ou encore droit international privé, permet de déterminer la loi provinciale applicable.¹¹² La compétence du Parlement s'étend aux contrats et aux délits dans deux cas précis: premièrement, lorsqu'un domaine spécifique du droit privé a été attribué au Parlement en vertu de l'article 91 de l'A.A.N.B., à savoir les lettres de change, les brevets d'invention et les droits d'auteur; et deuxièmement, lorsqu'un nom de la théorie de l'incidence ancillaire ou inévitable du pouvoir fédéral, ce dernier peut se prononcer sur une question mineure relative à la propriété et aux droits civils, dans le cours de l'exercice d'un autre de ses pouvoirs législatifs.¹¹³

présent document. Il importe tout d'abord, je crois, de se rappeler que les problèmes qui surgissent au niveau des relations fédérales-provinciales sont due à la nature même d'une constitution fédérale basée sur la répartition des pouvoirs, à l'interaction de tous les aspects de l'existence moderne au sein d'une société technologique avancée, ainsi qu'à la difficulté ou de l'impossibilité de tracer des frontières nettes entre les pouvoirs des gouvernements fédéral et provinciaux.

C. LA CONSTITUTIONNALITÉ DE LA LÉGISLATION EN MATIÈRE DE PRATIQUES COMMERCIALES ET LES NOUVELLES DISPOSITIONS DE LA LOI RELATIVE AUX ENQUÊTES SUR LES COALITIONS.

Tout un nouvel ensemble de problèmes de droit constitutionnel d'une nature différente surgit lorsqu'on se penche sur les nouvelles lois adoptées par les gouvernements fédéral et provinciaux relativement aux pratiques commerciales. À l'heure où je rédige cette étude, une législation en matière de pratiques commerciales existe en Ontario et en Colombie-Britannique.¹⁰² La législation de l'Alberta¹⁰³ a récemment adopté une loi du même type, tandis que le Manitoba et la Saskatchewan sont en train d'élaborer une législation similaire. Les nouvelles lois sur les pratiques commerciales se distinguent fondamentalement par leur philosophie et leur conception propres de l'ensemble des lois adoptées par le passé par les provinces en matière de protection du consommateur. Au lieu d'attendre que le mal soit fait pour ensuite exiger du négociant abusif un permis et un cautionnement en garantie, les fonctionnaires responsables de l'application des nouvelles lois auront le pouvoir d'obtenir du tribunal des ordonnances de cessation et de renoncement, ayant pour effet de mettre fin à la pratique indésirable que telle personne ou entreprise refuse d'abandonner.¹⁰⁴ Ils pourront aussi tirer des contrevenants des promesses de soumission volontaire, témoignant de leur intention de cesser leurs pratiques et de dédommager les personnes lésées par ces pratiques frauduleuses.¹⁰⁵ Les lois contiennent en outre des dispositions qui constituent en infraction le refus de se soumettre à une ordonnance de cessation ou de renoncement, ou à une promesse écrite de soumission volontaire, ainsi que toute forme de désobéissance à la loi ou autres règlements.¹⁰⁶ Ces lois prévoient d'autre part des sanctions. Les lois de l'Ontario et de la Colombie-Britannique en la matière comportent trois niveaux de définition des pratiques commerciales frauduleuses: au premier niveau, ils prévoient des définitions très larges de ce que sont des pratiques commerciales frauduleuses ou trompeuses; ils contiennent ensuite la liste de certaines pratiques jugées frauduleuses ou trompeuses et enfin, autorisent le Lieutenant gouverneur-en conseil à édicter par règlement toute nouvelle pratique jugée frauduleuse et découverte après que la loi ait été adoptée ou amendée.¹⁰⁷

À l'échelon fédéral, la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions¹⁰⁸ réglemente depuis plusieurs années la publicité fausse et trompeuse. Il est possible d'assimiler certains types de publicité indésirable frappés d'interdiction à des pratiques commerciales frauduleuses. Au moment même où je rédige cette étude, le Parlement vient d'adopter le projet de loi C-2, "Loi modifiant la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions". . . Le projet de loi C-2 ne se contente pas d'étendre le champ d'application des dispositions prévues par la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions à l'endroit de la publicité, mais contient une série de nouveaux articles ayant trait à certaines pratiques liées à la consommation, telles que le double étiquetage, la vente pyramidale, la vente par recommandation, la vente à prix d'appel et les concours publicitaires.¹⁰⁹

L'adoption par le Parlement des modifications à la loi fédérale provoquera sans doute le chevauchement de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions avec les lois provinciales concernant les pratiques commerciales frauduleuses. Ce chevauchement législatif risque de poser de

d'une vente effectuée au moyen d'un prêt. Cette notion est essentielle. Le vendeur avance lui-même l'argent qu'il va verser, faisant de l'obligation de l'acheteur de payer un prix de vente, l'obligation d'un emprunteur de rembourser un prêt.⁹⁹

Ce n'est pas pour sa nécessité conceptuelle que l'on applique depuis tant d'années cette théorie du rapport temps/prix, mais pour des raisons fonctionnelles et pratiques. Le crédit des prêteurs est resté pendant des siècles la principale forme de crédit et personne ne ressentait le besoin d'un contrôle des droits financiers perçus à l'issue de ventes à tempérament. De plus, il était plus facile d'exercer un contrôle du taux perçu sur des emprunts que sur des ventes. Dans le cas d'un emprunt, il était aisé de calculer le taux réel de l'intérêt en comparant la somme effectivement prêtée à la somme remboursable par l'emprunteur. Dans le cas des ventes en espèces, la liberté du marchand de fixer ses prix lui permettait de faire passer les droits dans le prix des marchandises. On peut se demander si, de nos jours,¹⁰⁰ il est aussi difficile d'imposer la divulgation du coût en crédit dans des contrats de vente à tempérament. En premier lieu, les vendeurs n'assument en général plus le financement des ventes à tempérament, mais le confient à des compagnies de financement spécialement créées dans cette fonction économique. Deuxièmement, les autorités provinciales ont depuis plusieurs années été responsables de la mise en oeuvre de cette divulgation, et il semble que cette tâche puisse être menée à bien.

Aucune affaire canadienne n'a soulevé le problème de la théorie temps/prix au regard du droit constitutionnel. Cette théorie a été dans la pratique, et les lois fédérales en matière d'intérêt n'ont jamais été appelées à intervenir dans des transactions impliquant crédit de la part du vendeur. Ce n'est qu'à l'expérience qu'il sera possible de savoir si, après avoir restreint le concept d'"intérêt" dans l'affaire *Barfied*, la Cour suprême se montrerait prête à le restreindre encore plus et, par conséquent, à confiner la compétence fédérale aux seuls droits financiers afférents aux opérations de crédit des prêteurs.

Même si la Cour suprême du Canada adoptait cette théorie du rapport temps/prix, le Parlement pourrait-il d'autre part alléguer que son pouvoir d'établir une législation relative au crédit du vendeur a nécessairement une incidence sur l'exercice efficace de son pouvoir législatif en matière de crédit du prêteur? Je crois que ce serait également une autre application erronée de la théorie de l'"inévitabilité de l'incidence". Comme le déclare le juge Duff dans l'un de ses jugements:

L'Acte de l'Amérique du Nord britannique se fonde sur le principe de la répartition du pouvoir législatif, et s'il fallait appliquer la théorie de l'"inévitabilité de l'incidence" des pouvoirs chaque fois que cette répartition cause un désagrément, on en viendrait à supprimer le caractère fédéral de l'union. La solution ne se trouve pas là, mais plutôt, comme l'a dit Lord Herschell dans l'affaire¹⁰¹ des Pêcheries... dans l'exercice du bon sens des législatures concernées.

L'absence d'une décision quant à la validité de la théorie du rapport temps/prix ajoute à la confusion qui règne actuellement dans le domaine du crédit à la consommation. Le gouvernement fédéral doit-il restreindre l'application de sa législation uniquement au domaine relatif au crédit du prêteur? Doit-il, de façon globale, régler tous les aspects du crédit du prêteur aussi bien que celui du vendeur, au risque de provoquer un conflit constitutionnel et de se mettre à dos les provinces? Les gouvernements fédéral et provinciaux ne pourraient-ils pas conclure une entente quant à la répartition, entre les deux niveaux du gouvernement, de la responsabilité de l'exercice d'une législation uniforme? Ces questions font l'objet de chapitre 4 du

En 1827, la Court of King's Bench d'Angleterre adopte une interprétation étroite du terme "intérêt" à l'issue d'un cas relatif à l'application possible d'un statut portant sur l'intérêt.⁹⁶ Lord Tenterden déclara à cette occasion :

L'affaire soumise aujourd'hui à la considération de la cour a trait au contrat de vente d'un bien, et non à un emprunt d'une somme d'argent. Les termes de l'entente ont été fixés en fonction du prix actuel du bien ainsi que du prix de ce bien à une date future. La difficulté du présent cas réside essentiellement dans l'appellation "intérêt" attribuée à la différence entre ces deux sommes. Mais notre devoir consiste à examiner la substance de la transaction plutôt que sa formulation. . . . Il me semble s'agir en substance d'un contrat de vente d'un bien évalué à £ 20.800, payable en plusieurs versements. Il n'y a rien d'illégal en cela.⁹⁷

La rationalisation du jugement que nous venons de citer est à l'origine de l'expression "temps/prix". Un marchand a le droit de vendre ses marchandises au prix qu'il veut. Il fixe en fait deux prix : le premier prix est payable immédiatement en espèces, le second prix est celui qu'il paiera l'acheteur qui bénéficie de l'étalement des versements. L'intérêt n'est nullement la différence entre ces deux prix.

On a appliqué cette théorie en Angleterre comme aux Etats-Unis, de façon à limiter la législation relative à l'intérêt aux prêts monétaires, et à éviter qu'elle ne s'applique aux ventes à tempérament. Au Canada, le pouvoir d'établir une législation relative à l'intérêt est attribué au Parlement, mais aucune loi promulguée en vertu de ce pouvoir ne vise les contrats de vente à tempérament.

Nous éclaircirons le sens de cette théorie en donnant quelques exemples de son application. Si un consommateur fait un emprunt de \$500,00 auprès d'une petite agence de prêt, cet emprunt relève des dispositions de la *Loi sur les petits prêts* qui fixe le taux maximal de l'intérêt percevable pour tout emprunt inférieur à \$1,500. Si le même consommateur achète pour \$500 de marchandises dans un magasin à rayons, utilise les facilités de crédit offertes par le magasin et paie le prix d'achat au cours d'une durée déterminée, la transaction n'est pas considérée comme un emprunt. Les dispositions de la *Loi sur les petits prêts* ne s'y appliquent pas, et aucun limite n'est fixée aux frais que le magasin peut exiger. Supposons maintenant qu'un consommateur achète des marchandises d'un négociant qui n'a pas de programme de vente à crédit, et que ce négociant adresse son contrat de vente conditionnelle à une compagnie de financement de contrat de vente. Au sens défini par le droit constitutionnel, les frais payables par le consommateur à l'acheteur ne sont pas assimilables à l'intérêt et ne sont pas assujettis à la législation fédérale concernant l'intérêt.

Comme on l'a souvent fait remarquer,⁹⁸ il est impossible de justifier en termes économiques la distinction existant entre les droits exigibles pour les opérations d'emprunt et les ventes à crédit. Dans les deux cas, le consommateur paie ce qu'on peut assimiler en termes économiques à un intérêt; dans le cas de la vente à crédit, il paie un intérêt sur le prix de vente somme qu'en fait il emprunte. Voici ce qu'en dit le *rapport Crowther*:

Toute acquisition de marchandises à crédit comporte en fait deux transactions en une seule, c'est-à-dire une vente et un emprunt. . . . lorsque le crédit accordé par le vendeur provient d'une autre source que le vendeur lui-même l'emprunt est évident. . . . Il est beaucoup moins si c'est le vendeur lui-même le crédit en acceptant un paiement en plusieurs versements. Ici, vente et prêt ne font qu'un. Il ne semble y avoir qu'une seule transaction, alors qu'il s'agit en fait

l'«inévitabilité de l'incidence», la compétence du Parlement l'emporterait sur celle accordée aux provinces par la décision rendue dans *Barfied*. Cela me semble être une application erronée de la théorie de «l'inévitabilité de l'incidence». La *finalité* de cette dernière se fonde sur l'efficacité. Afin de permettre à l'un des deux niveaux du gouvernement l'application efficace d'un programme législatif, cette théorie l'autorise à exercer un pouvoir mineur et ancillaire, initialement attribué à l'autre niveau gouvernemental. Elle n'a jamais servi à justifier l'assomption des pleins pouvoirs par un niveau du gouvernement dans le but de résoudre un problème de répartition des juridictions.⁹²

Après examen des nombreux doutes éveillés par l'affaire *Barfied*, il est intéressant de noter que l'on aurait pu résoudre la controverse à l'origine de la décision de la Cour suprême, en appliquant la *Loi sur les petits prêts*. L'article 2 de cette loi définit le terme de «prêt» de la façon suivante:

Si, déduction faite de tous les paiements . . . versés par l'emprunteur au prêteur d'argent . . . le montant retenu par l'emprunteur est de \$1500 au moins, l'opération ou les opérations seront censées avoir abouti au prêt du montant ainsi retenu par l'emprunteur bien que, nominativement, le prêt d'une plus forte somme ait été opéré.⁹³

Sachant que la somme avancée à M. Sampson n'était que de \$1,432.50, cet emprunt tombe sous le coup de la *Loi sur les petits prêts*. M. Sampson aurait pu refuser de verser des paiements supérieurs à la somme prêtée majorée de l'intérêt maximal permis par la *Loi sur les petits prêts*. En cas de poursuite pour refus de payer la différence, il aurait pu alléguer pour sa défense l'illégalité du prêt ainsi consenti en se fondant sur la *Loi sur les petits prêts*. Le procès-verbal d'un comité mixte sur le crédit à la consommation fait état de la déclaration suivante, prononcée par le Surintendant des assurances:

«Il est malheureux que cet emprunt n'ait été porté à notre attention que bien longtemps après l'expiration de la prescription de six mois rattachée à une telle poursuite puisque en vertu de la *Loi sur les petits prêts*, le mode de poursuite est régi par la procédure en matière de déclaration sommaire de culpabilité. Les Entreprises Barfied Ltd. ne détenaient bien sûr aucun permis de prêt.»⁹⁴

Étant donné la confusion régnant dans ce domaine du droit constitutionnel suite à la décision rendue par la Cour suprême du Canada dans l'affaire des *Entreprises Barfied*, il est fort possible que la situation aurait été meilleure aujourd'hui si M. Sampson s'en était remis à la *Loi sur les petits prêts*, coupant court à tout litige ultérieur. La décision de la Cour suprême du Canada n'a donné aucune indication précise aux gouvernements fédéral et provinciaux quant à l'étendue et aux limites de leurs compétences respectives. Elle n'a fait qu'accroître le nombre de conflits susceptibles de surgir entre les deux niveaux du gouvernement, ainsi que la nécessité d'en arriver à un compromis pour les éviter.

2. La théorie du rapport temps/prix.

Dans l'affaire *Barfied*, il s'agissait du crédit avancé par un prêteur et non du crédit accordé par un vendeur. La Cour suprême n'a donc pas eu à se prononcer sur la validité de la «théorie du rapport temps/prix».⁹⁵ Pendant de nombreuses années, en Angleterre, aux États-Unis et au Canada, il n'est possible de percevoir un intérêt que pour des emprunts en espèces, c'est-à-dire des opérations de prêt monétaire au *sens strict*, et non pas pour des contrats de vente conditionnelle ou autres accords de vente à tempérament qui permettent à l'acheteur de payer en plusieurs versements.

divulguée avant qu'il ne soit conclu. Si la législation provinciale exige la divulgation de l'"intérêt" au sens étroit donné à ce terme par le juge Judson, ce ne peut être qu'un effet fortuit de la législation provinciale relative aux contrats. En outre, l'exigence de divulgation des primes, frais et autres droits financiers fixes, a trait à des matières qui ne font pas partie de l'intérêt d'après la décision rendue dans l'affaire *Barried*, et relèvent de la juridiction des provinces.

Dans plusieurs provinces canadiennes, les fonctionnaires chargés d'appliquer la législation concernant la divulgation du coût du crédit exigent que les banques se conforment à la *loi provinciale*. La *loi provinciale* qui se propose de réglementer les prêts bancaires est-elle toujours valable vis-à-vis des dispositions relatives à la divulgation prévues par la *Loi fédérale sur les banques*?⁸⁶ Pour la sauvegarde de leurs relations publiques, il se peut que les fonctionnaires des banques répugnent à mettre en question⁸⁷ les *lois provinciales* en invoquant des lois fédérales mais, d'un point de vue constitutionnel, il est clair qu'en cas de conflit les dispositions fédérales relatives à la divulgation l'emportent. Dans une cause remontant à 1894,⁸⁸ une disposition de la *Loi sur les banques* au sujet des récipiessés d'entrepôt a été reconnue valable et prédominante sur la *loi provinciale* traitant du même sujet. La loi provinciale avait incontestablement trait à une matière tombant dans la catégorie de "la propriété et des droits civils", mais le tribunal déclarait néanmoins:

L'article 91 stipule expressément que "nonobstant toute disposition contraire énoncée dans le présent acte", le pouvoir législatif exclusif du Parlement du Canada s'étend à toute matière tombant dans les catégories énumérées; ce qui indique clairement que la législation de ce Parlement prévaut sur toute autre, en autant qu'elle se rapporte strictement à cette matière.⁸⁹

Le Conseil privé, pour sa part, soutint que le terme "banques" prévu par l'article 91(5) est "suffisamment large pour englober toute transaction s'inscrivant dans le cours légitime des affaires d'un banquier". Il semble donc qu'en cas de conflit entre la législation provinciale en matière de divulgation et les règlements établis en vertu de la *Loi sur les banques*, ces derniers l'emportent.

Une conséquence intéressante de la décision de la Cour suprême du Canada dans l'affaire des *Entreprises Barried*, est qu'elle a semblé mettre en question la validité constitutionnelle de la *Loi sur les petits prêts*,⁹⁰ en vigueur depuis plusieurs années. L'article 2 de cette loi définit le terme "coût" de la façon suivante:

"coût de l'emprunt" signifie le coût global pour l'emprunteur, que ce coût soit désigné comme l'intérêt ou réclame à titre d'escompte, de déduction sur une avance, de commissions, de courtage, de frais d'hypothèques mobilières et de droit d'enregistrement, d'amendes, de sanctions ou de frais de recherches, défauts de paiement, renouvellement ou autrement . . ."

Puisque, dans l'affaire *Barried*, la Cour suprême du Canada soutient que le terme "intérêt" au sens défini par le droit constitutionnel n'inclut pas les primes ou autres droits qui n'augmentent pas sur une base périodique, il semble qu'on puisse en déduire que la compétence du Parlement ne s'étend pas aux items compris dans la définition des "frais d'emprunt" et exclus de la définition restrictive du mot "intérêt".

Selon le professeur Ziegel, la décision prise dans l'affaire des *Entreprises Barried* n'empêche pas d'argumenter que l'autorité du Parlement s'étend aux primes et autres droits, dans la mesure où l'exercice efficace de son pouvoir législatif en matière d'intérêt son intervention implique ces différents domaines.⁹¹ Cependant, l'adoption de ce type d'argument par un tribunal équivalendrait à un renversement de l'affaire *Barried* puisque, au nom de cette théorie de

est effectivement minime, l'aspect provincial prédomine et la loi est donc conforme à la Constitution. Par conséquent, la Cour suprême du Canada décida que le *Unconscionable Transactions Relief Act* était *intra vires* dans la mesure où il réglemente des contrats. Le terme "intérêt" prévu à l'article 91(19) de l'A.A.N.B. ne s'applique qu'aux frais qui augmentent de jour en jour, et ne couvre pas les primes ou autres rubriques apparaissant dans la définition des "frais d'emprunt" prévue par la loi ontarienne.

Quelles ont été les conséquences de cette décision de la Cour suprême? En premier lieu, l'insistance de la Cour sur l'aspect contractuel de la loi ontarienne a encouragé les provinces à adopter d'autres lois de nature contractuelle, nonobstant le fait qu'elles puissent avoir une incidence sur certains domaines de compétence fédérale. Les décisions de la majorité reconnaissent et soulignent l'étendue des pouvoirs constitutionnels des provinces en ce qui concerne "la propriété et les droits civils", voire aux fins d'adopter une législation en matière de protection du consommateur. Voici ce qu'a déclaré le juge Judson à propos du *Unconscionable Transactions Relief Act*:

Cette loi concerne les droits relatifs à un contrat; il s'agit de prime abord d'une loi relative aux droits civils, relevant en tant que telle de la compétence exclusive des provinces en vertu de l'article 92(13). Ce pouvoir législatif exclusivement provincial est-il dissous par l'article 91(19) de l'A.A.N.B., qui attribue à l'autorité fédérale compétence en ce qui a trait à l'intérêt? À mon avis, cette loi n'est pas relative à l'intérêt, mais plutôt à l'annulation et à la révision des contrats en raison de motifs définis par cette loi, à savoir: a) frais d'emprunt excessifs et, b) transaction abusive et déraisonnable. L'énoncé de la loi indique que son objet n'est pas le taux ou le montant de l'intérêt, mais plutôt le fait de savoir si une transaction est acceptable car librement consentie à l'endroit du débiteur. Si on se place du point de vue du droit anglais, elle apparaît comme une extension de la notion d'abus d'influence. Si, comme l'a fait remarquer le Procureur général du Québec, l'on se place du point de vue du droit civil, elle apparaît comme le prolongement de la notion de lésion, laquelle fait l'objet des articles 1001 à 1012 du Code civil. Cette législation pose en principe que le tribunal a le droit de libérer, du moins partiellement, un débiteur des obligations d'un contrat auquel il apparaît qu'il n'y ait pas consenti librement, suivant les circonstances de l'affaire. Il est purement fortuit qu'en intervenant dans ce contrat, le tribunal ait à se prononcer sur une matière constitutive de ce contrat, à savoir l'intérêt. L'intervention de la législation est considérée nécessaire dans ce type de contrat, car les besoins économiques particuliers qui ont forcé une partie à accepter ce contrat la rendent vulnérable. Le tribunal est autorisé dans ce cas à annuler le contrat, à le réviser et à en dicter les nouveaux termes.⁸³

Voici l'opinion du juge Cartwright:

The Unconscionable Transactions Relief Act me semble être une loi relative à la propriété et aux droits civils, ainsi qu'à l'administration de la justice dans la province, plutôt qu'une loi concernant l'intérêt. Ses buts et effets premiers visent à élargir le pouvoir que le tribunal exerce depuis longtemps, à savoir celui de pallier aux transactions abusives et déraisonnables; cette loi ne traite que fortuitement de la question de l'intérêt, tel qu'il est défini dans le paragraphe 19 de l'article 91 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique.⁸⁴

Cette décision a eu une autre conséquence importante: elle semble reconnaître la validité constitutionnelle des lois provinciales relatives à la divulgation du coût du crédit à la consommation.⁸⁵ En premier lieu, la caractéristique de la législation concernant la divulgation est qu'elle a trait aux contrats de prêt. Ces lois visent à ce que l'une des parties consente en connaissance de cause à conclure un contrat, et exigent qu'une partie des termes de ce dernier soit

D'autres difficultés restaient à surmonter. Comment la Cour pouvait-elle soutenir que l'aspect provincial de la loi ontarienne (contrats) prévalait sur l'aspect fédéral (intérêt), alors qu'en fait, la loi donnait aux juges le pouvoir de se saisir des contrats d'emprunt et de les reformuler? La définition des "frais d'emprunt" prévue par la loi ontarienne comprend "intérêt, escompte, souscription, prime, droits, bonus, commission, frais et droits de courtage".⁸² Tout cela ne fait-il pas partie de l'intérêt exigé de l'emprunteur et cette loi n'est-elle pas d'essence autant fédérale que provinciale? C'est en adoptant une définition très restrictive de l'intérêt que la Cour a pu conclure à la prédominance de l'aspect provincial de la loi en question. Si, comme la Cour l'a soutenu, les boni, commissions, frais et droits etc. ne font pas partie de l'intérêt, alors l'aspect fédéral de la loi

Je crois que c'est pour éviter un tel conflit, lequel aurait été fatal à la législation provinciale, que le juge Judson a décidé d'adopter la première conclusion en défendant la prédominance de l'aspect provincial de la loi.

Comme l'ont déclaré les deux juges dissidents, bien que la loi provinciale était initialement valide, l'article 2 de la loi provinciale et l'article 2 de la loi fédérale étaient manifestement en conflit. La *Loi concernant l'intérêt* permet à quiconque de stipuler un taux précis d'intérêt ou d'escompte, alors que l'article 2 de la loi provinciale autorise le tribunal à modifier le taux stipulé, empêchant ainsi le recouvrement de l'intérêt ou escompte préalablement arrêté d'un commun accord.

2. Sauf disposition contraire de la présente loi ou de toute autre loi du Parlement du Canada, une personne peut stipuler, allouer et exiger dans tout contrat ou convention quelconque, le taux d'intérêt ou d'escompte qui est arrêté d'un commun accord.⁸¹

Si la Cour avait opté pour la seconde conclusion, c'est-à-dire si elle avait décidé que la nature de la loi en question était autant fédérale que provinciale, la majorité aurait eu à faire face à un problème complexe, à savoir l'éventualité d'un conflit entre la loi provinciale en question et une loi fédérale. L'article 2 de la *Loi concernant l'intérêt*⁸⁰ prévoit que :

D'autre part, l'impossibilité de décider de la prédominance d'un aspect et l'adoption de la seconde conclusion équivalaient à reconnaître la validité de la loi provinciale, tant qu'elle n'entrerait pas en conflit avec une loi fédérale.

Adopter la première conclusion en raison de la prédominance de l'aspect provincial équivalait à reconnaître la constitutionnalité de la loi ontarienne, tandis que la prédominance de l'aspect fédéral amené la Cour suprême à reconnaître l'anticonstitutionnalité de la loi ontarienne.

Après avoir déterminé toutes les caractéristiques de la loi susdite à l'issue d'un examen minutieux, la Cour suprême du Canada devait opter entre deux conclusions fondamentales: soit un aspect de la loi attaquée prévalait sur les autres, soit l'aspect fédéral et l'aspect provincial étaient équivalents.

Je me propose, dans les pages qui suivent, de discuter la décision de la majorité, en envisageant les différentes orientations qu'aurait pu prendre l'analyse de la Cour suprême, avant que cette dernière ne prononce son jugement. Je me conformerai à l'explication donnée par le professeur Lederman des techniques judiciaires utilisées pour caractériser une loi dont la validité constitutionnelle est attaquée⁷⁹.

fondements de la législation fédérale ou provinciale en matière de crédit à la consommation? Où s'arrêtent leurs compétences respectives en ce domaine?

1. L'affaire des Entreprises Barfried

L'article 91(19) de l'A.A.N.B. attribue au Parlement le pouvoir exclusif de promulguer des lois relativement à l'intérêt. Fort de ce pouvoir, le Parlement adopta en 1880 la *Loi concernant l'intérêt* et, en 1906, la *Loi sur les petits prêts*. Avant 1963, plusieurs provinces adoptent certaines dispositions du *Money Lenders Act d'Angleterre*,⁷² lequel autorise les tribunaux à être saisis de certains contrats de prêt et à les réviser "lorsque les frais d'emprunt sont excessifs et que la transaction est déraisonnable et abusive". Les autres provinces se sont montrées réticentes quant à l'adoption de ce type de lois, de crainte de les voir taxées d'anticonstitutionnelles. Après tout, le "Unconscionable Transaction Relief Act" était une loi provinciale réglementant les taux usuraires de l'intérêt, alors que l'intérêt faisait partie des compétences attributives du gouvernement fédéral, étant énuméré à l'article 91 de l'A.A.N.B. Il semble à la simple lecture de la loi ontarienne,⁷³ que les législateurs étaient conscients des problèmes constitutionnels inhérents à cette législation. L'utilisation de la formule "transactions abusives" (unconscionable transactions) semble pour suivre un double but: éviter d'employer le terme "usuraire" et rattacher les traits caractéristiques de la loi à des matières relevant indubitablement des provinces: l'abus en matière de contrat. Pour le même motif, le libellé de la loi évite le plus souvent possible d'employer le mot "intérêt" et le remplace par l'expression "frais d'emprunt" (cost of the loan), lequel est neutre, sur le plan constitutionnel.

Tous ces doutes se sont dissipés lorsqu'en 1963, la Cour suprême du Canada appuie la validité de la législation provinciale dans l'affaire des *Entreprises Barfried*,⁷⁴ autorisant ainsi les provinces à réglementer les contrats de prêt et à étendre leur compétence au domaine du crédit à la consommation.

Les faits de l'affaire Barfried sont très simples. En 1959, un certain M.R.D. Sampson consent une hypothèque de \$2,250, en faveur des Entreprises Barfried Ltd., à titre de sûreté pour un emprunt du même montant. M. Sampson doit payer un intérêt de 7%, mais on lui demande en plus de verser à l'avance aux prêteurs une somme de \$750 et une commission de \$67.50. La somme effectivement touchée par M. Sampson est de \$1,432.50 tandis qu'on lui demande de rembourser \$2,250. M. Sampson demande justice et elle lui est accordée en vertu du *Unconscionable Transactions Relief Act*.⁷⁵ En appel, cinq juges de la Cour d'appel de l'Ontario⁷⁶ déclarent à l'unanimité l'anticonstitutionnalité de la loi invoquée. Cette dernière décision est à son tour renversée par la Cour suprême du Canada. Cinq juges de cette dernière défendent la validité de la loi ontarienne, tandis que deux autres s'y opposent.⁷⁷ Les raisons invoquées par la majorité font l'objet d'un jugement rendu par le juge Judson pour lui-même ainsi que trois de ses confrères. Bien qu'il soit d'accord avec les raisons de la majorité, le juge Cartwright expose sa décision dans un jugement personnel.

Bien qu'il s'agisse de la cause de droit constitutionnel la plus importante en matière de protection du consommateur, la décision prise par la Cour suprême du Canada dans l'affaire des Entreprises Barfried reste extrêmement difficile à comprendre, et ses implications en ce qui concerne la répartition des compétences législatives ne sont pas encore très clairement définies. Cette décision a déjà fait couler beaucoup d'encre,⁷⁸ mais il est important de comprendre un tant soit peu le pourquoi de cette décision, si l'on veut s'expliquer la confusion constitutionnelle qui régne à l'heure actuelle dans le domaine du crédit à la consommation.

Cette nouvelle initiative du gouvernement fédéral soulève des questions importantes en ce qui concerne le droit constitutionnel et les relations fédérales-provinciales. Quels sont

Nous espérons tout d'abord mettre sur pied un système normatif de révélation des taux d'intérêt annuel. Ce système s'appliquera à chaque prêteur pour la protection de chaque emprunteur... et à chaque opération, depuis les hypothèques, les prêts des compagnies de financement, jusqu'aux opérations de crédit au détail... quand je dis crédit, j'entends bien sûr les prêts en espèces, les comptes de crédit, ou toute opération à l'issue de laquelle le consommateur doit de l'argent.⁷¹

Nous avons vu au premier chapitre que, dans les années soixante, la plupart des provinciales ont adopté des lois exigeant des commerçants et des prêteurs d'argent la révélation du coût en crédit, exprimé en pourcentage ainsi qu'en dollars et en cents.⁶⁹ Le discours du trône de septembre 1974 manifeste l'intention du gouvernement fédéral d'apporter des amendements certaines lois fédérales gouvernant l'intérêt.⁷⁰ C'est à l'issue d'un discours prononcé le 28 avril 1975 que le ministre de la Consommation et des Corporations dévoila les intentions du gouvernement fédéral:

B. LE CRÉDIT À LA CONSOMMATION ET LA CONSTITUTION

Aussi, entre autres arguments, l'on aurait pu avancer que la télédiffusion est une entreprise indivisible, devant être assujettie à la compétence exclusive du pouvoir fédéral en raison de sa nature même de l'industrie de la télévision. Toutefois, malgré leur incidence sur la publicité télévisée, les règlements québécois en question ne visaient sans doute pas à contrôler la télédiffusion dans la province, mais plutôt à atteindre un objectif provincial tout à fait légitime.⁵

D'autres arguments auraient pu être invoqués à l'appui de ce jugement majoritaire. Tout d'abord, le pouvoir conféré au Parlement par le paragraphe introductif de l'article 91 de faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada, a déjà servi d'appui au pouvoir fédéral de légiférer en matière de radio-diffusion et de télédiffusion au Canada.⁶⁵ Il existe aussi d'autres domaines où la juridiction fédérale a été confirmée pour ce même motif et où la juridiction provinciale a été complètement exclue.⁶⁶ Mais il s'agit d'affaires très anciennes qui ont été résolues avant que la Cour suprême du Canada ne développe sa théorie des champs de compétence concurrentes des gouvernements fédéral et provinciaux. Le résultat eut néanmoins été le même, s'appuyant cette fois sur la théorie de la primauté de la législation fédérale lorsqu'il y a conflit avec une loi provinciale.⁶⁷

Malheureusement, la majorité n'enonça que peu de motifs au soutien de sa décision, au termes de laquelle le contrôle intégral de la publicité à la télévision devrait être exclusivement de la compétence du gouvernement fédéral. Elle s'est contentée de faire appel à un jugement antérieur qui confèrait au Parlement le pouvoir de contrôler le contenu "intellectuel" des émissions télévisées.⁶³ Cependant, cette cause n'avait pourtant pas décidé qu'en vertu des pouvoirs attribués par l'article 92 de l'A.A.N.B., les provinces n'avaient pas le droit de régir la publicité télévisée. En fait, cela fait des années que les provinces réglementent la publicité des boissons alcooliques à la télévision: d'ailleurs, la jurisprudence a, à plusieurs reprises, confirmé la validité de ces règlements.⁶⁴

Par conséquent, il estima que le but essentiel de ces règlements était de protéger un certain groupe de consommateurs de la province et non pas de régir le contenu des émissions télédiffusées.

On peut donc procéder à la définition d'une loi de deux façons différentes. Le professeur Lederman en résumé de la manière suivante les résultats:

"Appelés à se prononcer sur des questions d'ordre constitutionnel, les juges ont systématiquement cédé à l'alternative suivante. Premièrement, définir des sphères mutuellement exclusives où s'exerceraient les pouvoirs fédéral et provinciaux, et ils y sont parvenus, dans une certaine mesure. Puis, dans les cas où l'exclusion mutuelle s'avérerait impossible, les tribunaux ont implicitement admis la concurrence des pouvoirs fédéral et provinciaux dans les zones de chevauchement, si bien que les deux paliers peuvent légiférer dans ces domaines à condition toutefois qu'il n'en résulte pas de conflit de lois."⁵⁷

La Cour suprême du Canada,⁵⁸ forte de la première solution, jugea que le trait distinctif, la "piths and substance" du *Mortarium Act* de la Saskatchewan est qu'il traite de l'insolvabilité, catégorie qui ressort exclusivement de la compétence fédérale en vertu de l'article 91(21) de l'A.A.N.B.. Par conséquent, puisque le pouvoir de légiférer en matière d'insolvabilité est exclusivement fédéral, cette loi de la Saskatchewan fut jugée *ultra vires* et sans effet.

En appliquant la seconde technique judiciaire décrite plus haut par le professeur Lederman, la Cour suprême du Canada jugea, dans l'affaire *Smith — c. — la Reine*,⁵⁹ que la réglementation des valeurs mobilières était une matière de compétence complémentaire et que, les dispositions de l'*Ontario Securities Act* et du *Code criminel* n'étant pas en conflit, elles pouvaient s'appliquer concurremment.

Les techniques judiciaires que nous venons de décrire n'ont rien de formules magiques et ne permettent pas de résoudre facilement le problème de la caractérisation de la législation. Il nous reste encore à décider dans quelles circonstances faut-il appliquer la première technique et conclure à la prédominance d'un aspect particulier de la loi attaquée, puis quand y a-t-il lieu d'appliquer la seconde technique et conclure que les aspects fédéraux et provinciaux sont également contraignants. En outre, même si nous concluons à la prédominance d'un aspect dans l'une ou l'autre loi, nous ne serons pas nécessairement d'accord quant à l'assiette de compétence dont il s'agit, c'est-à-dire l'assiette fédérale ou provinciale.

Une récente décision du Québec à propos de la constitutionnalité de la législation provinciale en matière de protection du consommateur, illustre les problèmes inhérents à l'ensemble de ce processus. Dans l'affaire *Kelloggs — c. — le Procureur général du Québec*,⁶⁰ la Cour d'appel du Québec, dans un jugement rendu à deux contre un, la majorité soutenait que la loi provinciale possédait des caractéristiques essentiellement fédérales, tandis que la minorité soutenait que les caractéristiques provinciales étaient les plus importantes.

Dans cette affaire, il était question de la validité constitutionnelle de la réglementation adoptée en vertu de la *Loi du Québec sur la protection du consommateur*,⁶¹ et interdisant la diffusion de bandes dessinées publicitaires au cours d'émissions pour enfants.⁶² Deux juges de la Cour d'appel du Québec ont conclu que les règlements attaqués visaient à contrôler la publicité télévisée et, en conséquence, seul le gouvernement fédéral avait le droit de légiférer et de proposer des règlements dans ce domaine.

Le juge Turgeon, pour sa part, enregistrera sa dissidence en rendant un jugement dûment motivé au soutien de la validité des règlements provinciaux en cause. À son avis, ces règlements avaient trait à l'utilisation des bandes dessinées par tous les media, et non seulement la télévision.

des traits ou combinaisons de traits en permettant la classification. Une règle de droit dicte une conduite humaine dans un contexte particulier, mais elle n'a de sens que si l'on envisage les conséquences de sa mise en oeuvre. Comme l'a affirmé Lord Maugham en 1939 dans l'affaire *Alberta Bank Taxation*, en cas de difficulté, il faut considérer les effets de la loi en cause: "À cette fin, la Cour devrait prendre en considération tout fait de notoriété publique pertinent, et exiger, si besoin est, d'être informée par des témoins des effets de la législation". Cette condition est indispensable si l'on veut éviter que le processus de classification soit un pur exercice de rhétorique abstraite.

Après avoir déterminé l'ensemble des traits caractéristiques de la loi en cause, nous nous trouvons souvent en présence d'aspects fédéraux et provinciaux concurrents qui tendent à infléchir la définition de la loi et du corps politique chargé de l'appliquer. Pour éviter une telle concurrence, les tribunaux doivent évaluer l'importance relative des éléments de nature fédérale et provinciale respectivement. Des critères de valeur relative seront par conséquent introduits. Si les juges estiment que le contraste est net, si par exemple les aspects fédéraux sont nettement plus importants que les aspects provinciaux, leur conclusion sera qu'il s'agit d'une loi de nature exclusivement fédérale. Afin de procéder à la répartition des pouvoirs législatifs, la loi attaquée sera de façon définitive classée selon sa caractéristique principale, ses traits distinctifs, ses aspects primordiaux, son contenu et sa substance. Toutes ces phrases sont synonymes. Si l'on estime par contre, que les caractéristiques provinciales sont nettement plus importantes, l'on attribuera à la province le pouvoir exclusif de promulguer la loi en question. Malgré l'ambivalence purement logique qui découle de la multiplicité des différentes facettes de ladite loi, l'on pourra attribuer un pouvoir exclusif en la matière soit au Parlement fédéral, soit aux législatures provinciales.

Mais que faire si la différence entre les éléments fédéraux et provinciaux n'est pas assez subtile pour permettre une classification catégorique? Ou encore, si l'importance de ces éléments n'est pas concluante? Prenons par exemple une loi en vertu de laquelle la conduite automobile dangereuse constitue un délit. Il semble que cette loi dépende de la législature provinciale dans la mesure où elle a trait au droit civil des citoyens de conduire une voiture et aux voies publiques, lesquelles sont effectivement des entreprises de nature "purement locale". L'on sait, par ailleurs que les provinces sont responsables de la sécurité routière sur leurs territoires respectifs. Et pourtant, il est tout aussi important que le Parlement fédéral puisse légiférer en ce domaine, afin de lui fournir les moyens d'assumer, lui-aussi, ses responsabilités dont, notamment, celle de punir et de réprimer toute conduite anti-sociale grave ou dangereuse. Sa compétence sur le "droit criminel" en témoigne.

Advenant une telle situation, les lois fédérales et provinciales ont toutes deux leur raison d'être. De fait, elles ont alors une existence parallèle, voire complémentaire. Il s'agit, en effet, que leurs dispositions ne soient pas incompatibles. Aux yeux de Lord Dunedin, les deux prémisses suivantes sont vraies: "D'abord, il existe une zone de chevauchement des lois fédérales et provinciales, auquel cas aucune des deux n'est anticonstitutionnelle, si toutefois le champ est inoccupé. Deuxièmement, si ce champ est occupé, et s'il y a chevauchement des deux législations, à ce moment la législation fédérale l'emporte.

En somme, il y aura un champ de double compétence si les conditions suivantes sont remplies: (1) les catégories dépendant des autorités fédérale et provinciales se chevauchent de façon logique dans leur définition; (2) ce chevauchement touche la loi dont la validité est contestée, donc elle comporte des éléments de définition à la fois fédéraux et provinciaux; (3) ces éléments de définition seront jugés d'importance ou de valeur équivalente."³⁶

Quel que soit le soin qu'on apporte à répartir les pouvoirs dans un régime fédéral, on ne peut empêcher les différences de se présenter quand on vient à appliquer cette répartition aux aspects divers et complexes de la vie sociale. Ces divers aspects ne sont pas isolés de façon à rendre possible une application machinale de la répartition des pouvoirs. Il n'y a dans les affaires humaines rien qui corresponde aux divisions logiques et précises prévues par la Constitution, qui corresponde aux divisions logiques et précises prévues par la Constitution, se présentent des doutes sur sa signification en certaines circonstances particulières.⁴⁹

Pendant plus d'un siècle, les tribunaux canadiens et le Conseil privé se sont heurtés à un problème de définition et de classification des statuts fédéraux et provinciaux, à savoir si ces derniers relèvent de l'une ou davantage des catégories prévues par les articles 91 et 92 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Les aspects multiples de presque tous les statuts adoptés par le Parlement ou les législatures permettaient en principe de les assimiler à la fois aux catégories de l'article 91 et à celles prévues par l'article 92.⁵⁰ Examinons quelques exemples.

En 1943, les législatures de la Saskatchewan adoptent un statut intitulé "*The Moratorium Act*".⁵¹ Ce statut visait à résoudre certains problèmes économiques qui se posaient aux résidents de la province du fait de leur dépendance vis-à-vis de l'agriculture. Cette loi autorisait par ailleurs le lieutenant-gouverneur en conseil à différer le paiement des dettes ou à interdire toute forme de procès ou de poursuite civile visant au recouvrement de ces dettes, pendant une période maximale de deux ans. Ces pouvoirs étaient en général exercés en faveur de certaines régions de la province touchées par de mauvaises récoltes, ou encore en faveur d'un citoyen en particulier.

Lorsque la constitutionnalité de la loi fut attaquée,⁵² l'avocat agissant au nom du gouvernement fédéral alléguait que cette loi traitait de l'insolvabilité, catégorie spécifiquement assignée à l'autorité du Dominion en vertu de l'article 91, et qu'elle était par là-même *ultra vires*. D'autre part, les avocats représentant la province alléguèrent que ladite loi traitait des relations débiteur-créditeur, sujet assimilable à la propriété et aux droits civils. Dans la mesure où elle était également liée à la possibilité d'interster une poursuite dans la province, l'on déclara que cette loi relevait d'une autre catégorie de l'article 92, c'est-à-dire de l'administration de la justice dans la province. Mais comme ladite loi prévoyait des mesures relatives à la communauté agricole, l'on fit aussi valoir qu'il s'agissait là d'une matière de nature purement locale ou privée dans la province.⁵³

Il existe une autre loi que l'on aurait pu initialement classer dans diverses catégories relevant à la fois des deux gouvernements: il s'agit de l'*Ontario Securities Act*.⁵⁴ Cette loi interdit de fournir des renseignements faux dans un prospectus de valeurs mobilières; elle prévoit certaines sanctions à l'endroit des contrevenants. Le Code criminel contient plusieurs dispositions prévoyant le châtiment de personnes coupables de déclarations fausses dans un prospectus.⁵⁵ Cette loi ontarienne est-elle pour autant *ultra vires* pour le motif qu'elle réglemente une question de droit pénal, pouvoir exclusivement réservé au fédéral en vertu de l'article 91 de la constitution, et doit-on appuyer sa légalité parce qu'elle a trait à la propriété et aux droits civils dans la province? De façon à résoudre les conflits qu'entraîne la caractérisation des lois, les tribunaux ont élaboré un ensemble de principes et de règles, les unes plus subtiles et raffinées que les autres. Le professeur Lederman explique de la façon suivante certaines des techniques judiciaires utilisées pour "catégoriser" telle ou telle loi:

"Si l'on veut arriver à une solution, il faut d'abord expliquer avec beaucoup de soin la loi attaquée afin d'en saisir l'entière signification, c'est-à-dire l'ensemble

La répartition des pouvoirs entre les deux échelons du gouvernement est une caractéristique essentielle d'une constitution fédérale. Cette division fondamentale des compétences est responsable de bon nombre des conflits et difficultés que connaissent les relations fédérales et provinciales au Canada. Au cours de débats constitutionnels, on avance souvent l'argument voulant que tous les pouvoirs soient octroyés à un seul niveau gouvernemental, si l'on veut résoudre de façon globale et efficace tel ou tel problème. Ce type d'argument, malgré sa force considérable d'un point de vue administratif, se heurte à la nature fondamentalement fédérale de notre constitution. Comme le disait le juge Duff dans l'un de ses jugements :

L'argument qui veut que l'autorité du fédéral de légiférer sur tel ou tel aspect d'un sujet soit étendue à l'ensemble du sujet, est souvent avancé; et il est toujours rejeté. Il se résume à ceci: il aurait été plus simple et plus pratique de soumettre le sujet à la compétence exclusive du Parlement fédéral³³.

Les articles 91 et 92 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* représentent la cristallisation du compromis arrêté par les pères de la confédération entre le besoin d'unité et le besoin d'assurer l'authenticité des provinces. Ces deux articles sont consacrés à la répartition des pouvoirs législatifs entre le Parlement fédéral et les corps législatifs provinciaux. L'article 91 énumère vingt-neuf sujets relevant de l'autorité législative du fédéral; l'article 92 énumère les seize sujets relevant de la compétence provinciale.

L'article 91 donne le pouvoir au Parlement du Canada "de faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada". Il prévoit ensuite que ce pouvoir sera exercé "relativement à toutes les matières ne tombant pas dans les catégories de sujets par le présent acte exclusivement assignées aux législatures des Provinces". Il énumère ensuite les 31 catégories qui relèvent exclusivement de l'autorité fédérale, parmi lesquelles la réglementation du trafic et du commerce,³⁴ les banques,³⁵ les poids et mesures,³⁶ les lettres de change et les billets promissaires,³⁷ l'intérêt de l'argent,³⁸ la banqueroute et la faillite,³⁹ les brevets d'invention et les droits d'auteur,⁴⁰ et enfin le droit criminel.⁴¹

L'article 92 donne aux provinces l'autorité exclusive de légiférer en matière de propriété et de droits civils,⁴² de travaux et d'entreprises d'une nature locale,⁴³ de l'administration de la justice dans la province⁴⁴ et relativement aux matières d'une nature purement locale ou privée dans la province.⁴⁵

On peut considérer que le pouvoir des provinces de promouvoir des lois relativement à la propriété et aux droits civils fait partie du pouvoir provincial général,⁴⁶ de même que celui de faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada est un pouvoir fédéral général. Comme nous l'a récemment rappelé le professeur Lederman,⁴⁷ les termes "propriété et droits civils" avaient un sens bien précis à l'époque de la confédération. Dans l'*Acte de Québec* de 1774,⁴⁸ cette expression recouvrait l'ensemble du droit civil privé de la province de Québec. L'énumération, à l'article 91, des catégories relevant spécifiquement de l'autorité fédérale, vise à limiter le sens de cette expression.

En vertu de notre constitution, toute législation fédérale relative à la consommation devra pouvoir être assimilée à l'une des trente-et-une catégories prévues par l'article 91, tandis que toute loi provinciale devra relever de l'une des seize catégories prévues par l'article 92. Comme l'indique la longue histoire des conflits constitutionnels, vieille de plus d'un siècle, il n'a pas toujours été facile d'inscrire toutes les nouvelles lois adoptées depuis 1867 dans l'une ou l'autre liste de catégories. En 1940, le rapport Rowell-Sirois déclare ce qui suit:

L'ACTE DE L'AMÉRIQUE DU NORD BRITANNIQUE ET LA PROTECTION
DU CONSOMMATEUR.

La prolifération des lois et organismes cités plus haut en faveur de la protection du consommateur ne doit pas faire perdre de vue la répartition des pouvoirs aux termes de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*.²⁹ Les gouvernements fédéral et provinciaux ont adopté des lois, établi des programmes et employé des gens afin de travailler dans des domaines ressortissant principalement de leurs compétences respectives. Il est nécessaire de comprendre les règles constitutionnelles qui gouvernent la répartition des pouvoirs législatifs ainsi que leurs ambiguïtés, si l'on veut avoir une idée juste des problèmes que posent les relations fédérales et provinciales en matière de protection du consommateur.³⁰

Toute discussion à propos de la constitution canadienne doit insister sur le fait que les pères de la confédération ont rejeté une forme de gouvernement unitaire pour le nouveau territoire, et ont adopté à la place un gouvernement fédéral. Selon D.V. Smiley:

Tous les spécialistes de la constitution s'accorderont à reconnaître qu'une constitution fédérale possède les caractéristiques suivantes:

1. La totalité des pouvoirs légalement exercables dans un certain territoire sera répartie suivant une constitution écrite entre un gouvernement central et un ou plusieurs gouvernements régionaux.
2. Les chapitres de la constitution consacrés à la répartition des pouvoirs gouvernementaux ne sauraient être interprétés ni amendés par décision unilatérale de l'un ou l'autre pouvoir législatif.
3. Au moins une des deux chambres législatives du gouvernement fédéral est élue au suffrage universel.
4. Tous les résidents du territoire fédéré sont assujettis et aux lois promulguées par le gouvernement central, et à celles adoptées par les gouvernements régionaux.³¹

Dans ce chapitre, je me propose de discuter certains principes bien établis en droit constitutionnel ayant trait à la répartition des pouvoirs législatifs entre les gouvernements fédéral et provinciaux. J'examinerai ensuite cette répartition des pouvoirs en regard aux deux domaines de la protection du consommateur en voie de subir une réforme législative; nommément, le crédit à la consommation et les pratiques commerciales.

A. QUELQUES PRINCIPES UTILISÉS POUR DÉCIDER DE LA CONSTITUTIONALITÉ DE LA
LÉGISLATION

Comme l'a dit le Comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la constitution du Canada:

Les États fédéraux existent parce que, politiquement, il semble opportun de s'unir pour accomplir certaines choses et demeurer à l'écart pour en accomplir d'autres. C'est pourquoi l'un des aspects les plus complexes d'une constitution fédérale est la répartition des pouvoirs entre les autorités centrales et locales de façon à refléter les aspirations et les réalités politiques.³²

On trouvera à l'annexe* 1 de cette étude l'organigramme de chaque ministère fédéral et provincial des affaires du consommateur ainsi que l'évaluation des dépenses de chaque ministère pour l'année financière 1975-1976. Les éléments rapportés dans cette annexe permettent de faire un certain nombre d'observations. Tout d'abord, on remarque une différence de structure considérable d'un ministère provincial à l'autre. Certains d'entre eux sont chargés à la fois de la consommation et des corporations, tout comme leur homologue fédéral: il s'agit des ministères de l'Alberta, du Manitoba, de l'Ontario et du Québec. En Colombie-Britannique et dans la Saskatchewan, leur compétence est limitée aux affaires du consommateur.

Leurs responsabilités diffèrent énormément. Le ministère manitobain est responsable du "Office of the Rentals Man", celui de la Colombie-Britannique est chargé de la mise en vigueur du "Cemeteries Act", tandis que celui de la Saskatchewan est responsable d'un programme relatif au statut de la femme. En raison de l'hétérogénéité des divers ministères, il est difficile de tirer des conclusions de la comparaison de leurs budgets respectifs. L'évaluation budgétaire du Gouvernement fédéral pour 1975-76 témoigne par contre de l'intérêt qu'il porte à la protection du consommateur. Le budget alloué au ministère de la Consommation et des Corporations se chiffre à 52,8 millions de dollars, dont 22,3 millions iront au programme des services à la consommation. On peut comparer ces chiffres avec les 2,56 millions du "Department of Consumer Services" de la Colombie-Britannique pour 1975-76, et les 2,38 millions alloués à la "Business Practices Division" du "Ministry of Consumer and Commercial Relations" de l'Ontario.

L'étude des budgets et des compétences juridiques de chaque ministère révèle une autre différence importante, à savoir que les provinces n'insistent pas avec la même force sur la mise en œuvre et l'administration des différents programmes axés sur la protection du consommateur. Certains gouvernements provinciaux se montrent désireux d'employer du personnel et de prendre des mesures dans des domaines liés à la protection du consommateur, tandis que l'examen du budget d'autres ministères en regard à leurs compétences attributives indique que certains fonctionnaires sont débordés de travail et que la mise en vigueur de la législation en faveur du consommateur n'a vraiment pas la même force d'une province à l'autre.

Les ministères fédéral et provinciaux concentrent leurs efforts sur l'application de la législation relative à la consommation, le règlement des griefs des consommateurs ainsi que l'information. Des poursuites sont intentées afin de faire respecter la loi et, au niveau provincial, l'on exige permis et garantie-responsabilité ("bonding") de certains marchands et de leurs employés. Les griefs des consommateurs sont confiés à des fonctionnaires qui s'efforcent habituellement de trouver des moyens de conciliation. L'information du consommateur se fait par le biais de brochures distribuées au public ou de séances publiques d'information organisées par des fonctionnaires du ministère.

Il y avait jusqu'à récemment suffisamment de problèmes en matière de protection du consommateur pour justifier l'accroissement simultané des mesures prises à l'échelon tant fédéral que provincial. Cependant, l'importance des efforts déployés au cours de ces dernières années aux deux niveaux gouvernementaux a été telle que leurs activités respectives commencent à se chevaucher. Les risques de double emploi en sont accrus d'autant et des efforts de coordination s'imposent. D'autre part, la régie de ce nouveau domaine ainsi que la possibilité d'y exercer leurs compétences respectives suscitent une vive concurrence entre le gouvernement fédéral et les provinces. L'absence de directives constitutionnelles clairement définies délimitant les responsabilités et les compétences de chaque palier gouvernemental est un facteur qui est loin de contribuer à dissiper la confusion actuelle.

* Disponible sur demande.

projet de loi ou adopte une loi dans ce domaine, il n'est pas rare que les autres provinces suivent son exemple et votent des lois qui sont la réplique exacte ou une version légèrement modifiée de la loi initiale.²¹

Parallèlement à l'accroissement du nombre de lois relatives à la consommation dans les années soixante, l'on assiste, à plusieurs niveaux, à un souci de coordination des divers programmes gouvernementaux se rapportant à la protection du consommateur.

En juillet 1966, le gouvernement confia au Conseil économique du Canada un mandat énoncé en ces termes:

"En conformité des objectifs économiques à long terme des gouvernements, procéder à une étude et faire des recommandations concernant les sujets suivants: a) les intérêts du consommateur, particulièrement dans leurs relations avec les fonctions du Ministère du Registre général; . . ."²²

En 1967, le Conseil économique du Canada publie un rapport provisoire dans lequel il est en outre déclaré:

"Ce rôle de protection et de stimulation des intérêts des consommateurs est largement réparti entre de nombreux services du gouvernement fédéral, ce qui reflète le développement fragmentaire et adapté aux besoins du moment, des programmes dans le passé. À l'heure actuelle, on constate, dans plusieurs domaines, un manque de coordination du travail entre les différents ministères ainsi que des lacunes dans la protection des consommateurs. Les recommandations qui suivent visent à combler ces lacunes et à permettre une administration plus efficace des programmes établis à l'intention des consommateurs grâce à une meilleure coordination des fonctions."²³

Suite à ce rapport, l'ex-ministère du Registre général fut remplacé par l'actuel ministère de la consommation et des corporations.²⁴

À l'exception de l'Ontario, la coordination et le renforcement des différents programmes relatifs à la consommation établis par divers ministères du gouvernement, représentent une tâche de longue haleine pour les gouvernements provinciaux. Pendant plusieurs années, certains des nouveaux statuts relatifs à la protection du consommateur et adoptés après 1964 seront administrés par les ministères provinciaux du Procureur général ou du Secréariat provincial.

En Ontario, *An Act to Provide for the Duties of the Consumer Protection Bureau*²⁵ est présenté en 1966 ainsi que le *Consumer Protection Act*,²⁶ par suite des recommandations du *Select Committee of the Ontario Legislature on Consumer Credit*,²⁷ qui a étudié le sujet pendant deux ans. Un nouveau ministère des "Financial and Commercial Affairs" est inauguré le 24 novembre 1966; la protection du consommateur est l'une de ses fonctions centrales. Le Manitoba crée en 1970 son propre "Department of Consumer and Corporate Services"; la Saskatchewan fonde en 1972 son "Department of Consumer Affairs" suivi vers le milieu de 1973 par la Colombie-Britannique et l'Alberta²⁸.

*Traduction libre: comité spécial du corps législatif de l'Ontario sur le crédit à la consommation.

IMPORTANCE CROISSANTE DU NOMBRE DES LOIS ET ORGANISMES RELATIFS À LA PROTECTION DU CONSOMMATEUR.

CHAPITRE I

Le droit commun ainsi que les lois fédérales et provinciales en vigueur dans les provinces canadiennes depuis plusieurs siècles contiennent des règles et des principes relatifs à la protection du consommateur. Vers la fin des années soixante et le début des années soixante-dix, l'on assiste à un accroissement considérable du nombre de lois visant directement la protection du consommateur canadien.¹

En 1964, les corps législatifs de plusieurs provinces adoptent des versions différentes des *"Unconsumable Transaction Relief Acts"*.² En 1967 et 1968, plusieurs provinces votent des lois visant à contrôler les vendeurs directs,³ et à réglementer la révélation du montant du crédit à la consommation⁴ ainsi que certains problèmes liés au crédit. Depuis, les provinces adoptent des lois sur des sujets aussi divers que la suppression des clauses de remise⁵ ("cut-off clauses") et des clauses de renonciation ("disclaimers") rattachées aux contrats de vente⁶, les ventes pyramidales⁷, les pratiques de réclamation⁸ (dites de "collection"), les codes de crédit ("credit reporting"),⁹ les concessionnaires-automobiles,¹⁰ les courtiers en immeubles,¹¹ les pratiques commerciales frauduleuses¹² et, enfin, les services de voyage.¹³

À l'échelon fédéral, l'on assiste depuis 1964 à une évolution parallèle. En vertu de la *Loi sur les banques*,¹⁴ certains règlements exigent la communication du taux d'intérêt des prêts bancaires. Une nouvelle partie intitulée "Paiements méthodiques des dettes" est ajoutée à la *Loi sur la faillite*.¹⁵ Une section relative aux billets du consommateur est ajoutée à la *Loi sur les lettres de change*.¹⁶ Un nouvel article consacré à la publication de publicité trompeuse est introduit dans la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*.¹⁷ Le Parlement fédéral adopte en outre des lois en matière de sécurité des véhicules automobiles,¹⁸ de produits dangereux¹⁹ ainsi qu'en matière d'emballage et d'étiquetage.²⁰

Plusieurs facteurs expliquent le nombre croissant des lois relatives à la protection du consommateur. En effet, les législateurs fédéraux et provinciaux réalisent progressivement que l'augmentation du revenu personnel, du crédit à la consommation et de la consommation elle-même, survenue depuis la deuxième guerre mondiale, a entraîné une augmentation parallèle du nombre des problèmes et des difficultés rencontrés par les consommateurs.

La prise de conscience de ces problèmes fut accrue par un grand nombre d'audiences législatives et par la rédaction de rapports au cours des années soixante sur les problèmes des consommateurs. La loi, administrée depuis des siècles par les juges et les corps législatifs, est jugée impuissante à résoudre les problèmes qui se posent aux consommateurs. Ceci entraîne l'adoption de nouvelles lois visant à la résolution de ces problèmes.

Un second facteur entre en ligne de compte: les politiciens réalisent que la protection du consommateur est un sujet populaire qui leur attire l'intérêt du public à bien moindres frais que certains autres programmes gouvernementaux ayant trait, par exemple, à la construction d'autoroutes, au logement ou à l'aide sociale. La tendance à l'émulation qui se manifeste entre fonctionnaires et politiciens provinciaux est un troisième facteur susceptible d'expliquer le nombre croissant des lois relatives à la protection du consommateur. Ainsi, lorsqu'une province soumet un

CADRE ET OBJECTIFS DE CETTE ÉTUDE

C'est vers le milieu des années soixante que les gouvernements fédéral et provinciaux du Canada ont commencé à prendre des mesures visant la protection des consommateurs. Dans les premiers temps de l'établissement de lois et de programmes relatifs à la protection du consommateur, les domaines et les besoins auxquels ils répondaient étaient suffisamment nombreux pour justifier des interventions indépendantes de la part des gouvernements fédéral et provinciaux. Mais le nombre croissant des lois et des services aux consommateurs a considérablement augmenté les risques de double emploi et de conflits entre ces deux niveaux de gouvernement.

Cette étude se propose d'examiner les différents obstacles qui surgissent du fait que la compétence relative à la protection du consommateur canadien est répartie entre le gouvernement fédéral et les provinces; elle se propose également d'envisager les moyens d'atténuer, voire d'éliminer ces problèmes.

Le premier chapitre de cette étude décrit de façon détaillée l'évolution des lois et des programmes en matière de protection du consommateur tant au niveau fédéral que provincial au cours des quinze dernières années. En complément à cette description, on trouvera en annexe* de cette étude les organigrammes et les budgets les plus récents des différents ministères de la consommation ainsi que la liste des lois qu'ils administrent. Le chevauchement des activités des gouvernements fédéral et provinciaux en matière de protection du consommateur ainsi que les risques de conflits sont en partie redevables au fait que les deux gouvernements ont compétence pour légiférer dans le domaine de la protection du consommateur, sans que la répartition de leurs pouvoirs respectifs n'ait clairement été tranchée par les tribunaux.

Le second chapitre pose certains principes de base reconnus en droit constitutionnel, avant de passer à l'analyse de la compétence législative respective des deux paliers de gouvernement en ce qui a trait au crédit à la consommation ainsi qu'aux pratiques commerciales frauduleuses. Nous avons conclu de cette analyse que les tribunaux ont négligé de définir clairement les limites de l'exercice de la compétence exclusive qu'ils ont attribuée à certaines occasions à l'un ou l'autre échelon gouvernemental. Le plus souvent, les tribunaux permettent au fédéral comme aux provinces de légiférer sur le même sujet. Il s'en suit un accroissement des risques de chevauchement, de double emploi et de conflit entre les lois et les programmes établis par l'un et l'autre.

Le troisième chapitre analyse et évalue les mécanismes et les procédures auxquels ont eu recours, par le passé, le fédéral et les provinces. Cet examen vise à coordonner les initiatives prises de part et d'autre en matière de protection du consommateur.

Le quatrième chapitre contient certaines recommandations dont le but est de favoriser une meilleure coordination ainsi qu'une collaboration plus étroite entre fonctionnaires fédéraux et provinciaux chargés de la protection du consommateur. En conclusion de ce chapitre, nous discutons des différents moyens d'envisager à l'avenir la coordination et la collaboration entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux.

TABLE DES MATIÈRES

Page

CHAPITRE I	Importance croissante des lois et organismes relatifs à la protection du consommateur	1
------------	---	---

CHAPITRE II	L'A.A.N.B. et la protection du consommateur	5
-------------	---	---

A. Quelques principes utilisés pour décider de la constitutionnalité de la législation	5
B. Le crédit à la consommation et la Constitution	10
1. L'affaire des Entreprises Barfried	11
2. La théorie du rapport temps/prix	15
C. La constitutionnalité de la législation en matière de pratiques commerciales et les nouvelles dispositions de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions	18
1. Validité initiale de la législation provinciale relative aux pratiques commerciales	19
2. Validité initiale des nouveaux articles de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions	23
3. Les risques de chevauchement des législations fédérales et provinciales	30
4. Possibilité de conflit entre les législations fédérales et provinciales	33

CHAPITRE III	Les mécanismes et l'état actuel des relations fédérales-provinciales dans le domaine de la protection du consommateur	37
	A. Conférences officielles	37
	B. Rapports officiels	39
	C. L'état actuel des relations fédérales-provinciales	39

CHAPITRE IV	Les motifs justifiant l'amélioration des relations fédérales-provinciales et propositions de réforme du cadre actuel des relations	45
	A. Les motifs justifiant l'amélioration des relations	45
	B. Propositions de réforme du cadre actuel des relations fédérales-provinciales	48
	C. Les objectifs souhaitables au niveau des relations fédérales-provinciales	50
	1. L'amélioration des communications	51
	2. L'amélioration des moyens de coordination	51

CONCLUSION	57
NOTES EXPLICATIVES	59
BIBLIOGRAPHIE	76

CONSUMER RESEARCH COUNCIL
CONSEIL DE RECHERCHE EN CONSOMMATION

MESSAGE DU PRÉSIDENT

Le Conseil de recherche en consommation, créé en 1974 par suite d'une réorganisation des fonctions du Conseil canadien de la consommation, est un organisme de recherche indépendant financé par le ministère de la Consommation et des Corporations. Il s'est vu confier le mandat suivant:

1. informer le Ministre et le Ministère sur les travaux de recherches en consommation entrepris dans les universités canadiennes et ailleurs, ainsi que sur les sources d'information en ce qui a trait aux questions particulières d'intérêt aux consommateurs;
2. examiner les propositions de recherches en consommation;
3. faire entreprendre des recherches en consommation, évaluer des recherches accomplies et décider de leur publication, de leur diffusion et de leur présentation au Ministre.

Au cours de la première année de ses activités, le Conseil a dressé un bilan des recherches en cours au Canada dans le domaine de la consommation. Des recherches ont également été commandées et des colloques ont été tenus en vue de définir les priorités en matière de recherches. En 1975, grâce à un budget de \$145,000, des recherches ont été commandées dans les domaines suivants:

- Les Professions
- Les voies de recours
- Les Relations fédérales-provinciales en matière de protection du consommateur
- L'information sur les produits et les préférences des consommateurs
- Le consommateur et la politique alimentaire canadienne
- Accessibilité à l'information gouvernementale
- Les entreprises comme groupe d'intérêt au Canada: la politique de concurrence de 1971 à 1975

L'application de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions de 1960 à 1975

Les Pratiques de facturation dans le crédit à la consommation

L'étude comparative de la publicité au Canada

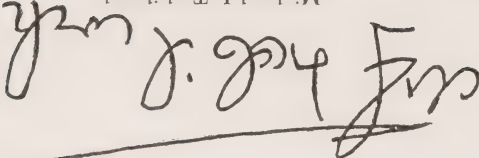
La méthodologie d'évaluation de l'efficacité des programmes de consommation

Les Coopératives de consommation dans les Maritimes.

Ces études sont actuellement l'objet d'un examen par le Conseil en vue de leur publication.

En mars 1976, en raison de la limitation des dépenses du gouvernement, les activités du Conseil ont été suspendues.

Le Président,


Michael J. Trebilcock.

Publié par
Conseil de recherche en consommation
Case postale 94, succursale A
Ottawa, Ontario
K1N 8V1

LES RELATIONS FÉDÉRALES-PROVINCIALES
EN MATIÈRE DE PROTECTION
DU CONSOMMATEUR

par
Louis J. Romero
professeur agrégé
Faculté de droit
Université de la Saskatchewan

Préparé par
CONSEIL DE RECHERCHE EN CONSOMMATION
Ottawa, Canada

Octobre 1975

CONSEIL DE RECHERCHE EN CONSOMMATION

Le Conseil de recherche en consommation est un organisme indépendant qui effectue des recherches d'intérêt pour le consommateur. Il est financé par le ministère fédéral de la Consommation et des Corporations.

PRÉSIDENT

Michael J. Trebilcock
Faculté de droit
Université de Toronto

MEMBRES

Jean-Louis Baudouin
Faculté de droit
Université de Montréal

Karl J. Dore
Faculté de droit
Université du Nouveau-Brunswick

Gilbert B. Rescenhthaler
Faculté d'administration des affaires et de commerce
Université de l'Alberta

Richard E. Vosburgh
Département des études en consommation
Université de Guelph

Jacob S. Ziegel
Faculté de droit
Université de Toronto

Cette étude a été faite à la demande du Conseil de recherche en consommation. Toutefois, les opinions qui y sont exprimées par l'auteur ne sont pas nécessairement partagées par les membres du Conseil.

de RECHERCHE en CONSOMMATION
préparé par le CONSEIL
Ottawa, Canada



par Louis J. Romero

les relations
fédérales-
provinciales
en matière de
protection du
consommateur

